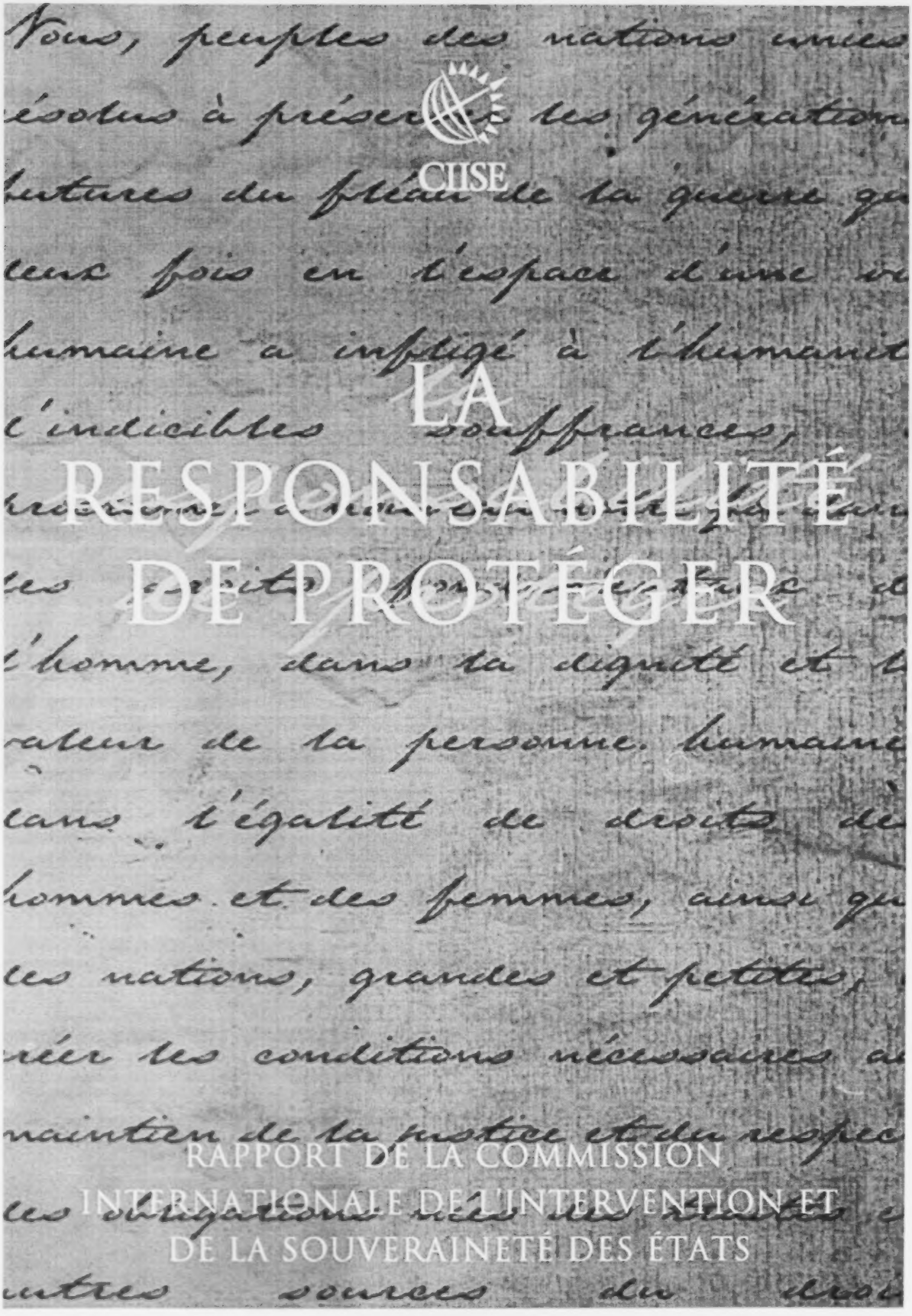

CIISE

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

RAPPORT DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

CIISE

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

DÉCEMBRE 2001

RAPPORT DE LA COMMISSION
INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE
LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

Gareth Evans
Coprésident

Mohamed Sahnoun
Coprésident

Gisèle Côté-Harper

Lee Hamilton

Michael Ignatieff

Vladimir Lukin

Klaus Naumann

Cyril Ramaphosa

Fidel Ramos

Cornelio Sommaruga

Eduardo Stein

Ramesh Thakur

104-07481/

Publié par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9
http://www.crdi.ca

© SA MAJESTÉ LA REINE AUX DROITS DU CANADA 2001
representée par le ministre des Affaires étrangères

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États

La responsabilité de protéger
Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États

Publ. aussi en anglais sous le titre : *The Responsibility to Protect.*
Publ. par le Centre de recherches pour le développement international.
Accompagné d'un cédérom.
ISBN 0-88936-961-5

1. Intervention (Droit international).
2. Souveraineté.
3. Sécurité nationale.
4. Nations Unies. Conseil de sécurité.
5. Règlement pacifique des conflits internationaux.
I. Centre de recherches pour développement international (Canada)
II. Titre.

JZ6368.I57 2001 327.1'7 C2001-980328-1

Le présent document est la version française de l'original rédigé en anglais. En cas de différend portant sur l'interprétation de son contenu, le text anglais fera foi.

Tous droits réservés. Toute reproduction, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. Tous les noms de spécialité mentionnés dans la présente publication ne sont donnés qu'à titre d'information et le fait qu'ils soient mentionnés ne signifie pas que le Centre les approuve.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable; l'encre et les enduits sont d'origine végétale. Vous pouvez consulter le catalogue des Éditions du CRDI sur le Web à l'adresse http://www.crdi.ca/booktique.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS vii
SOMMAIRE xi

1. DE LA DIFFICULTÉ D'AGIR 1
Le dilemme de l'intervention 1
Les mutations du contexte international 3
Les répercussions sur la souveraineté des États 8
La signification de l'intervention 9

2. UNE NOUVELLE APPROCHE : « LA RESPONSABILIÉ DE PROTÉGER » 11
La signification de la souveraineté 12
Droits de l'homme, sécurité humaine et nouvelle pratique 14
Changer les termes du débat 17

3. LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER 21
Une ferme volonté de prévenir 21
Alerte rapide et analyse 23
La prévention au niveau des causes profondes des conflits 25
La prévention au niveau des causes directes 26

4. LA RESPONSABILITÉ DE RÉAGIR 33
Mesures autres que l'action militaire 33
La décision d'intervenir 35
Les critères décisifs : une juste cause 37
Autres critères de précaution 40

5. LA RESPONSABILITÉ DE RECONSTRUIRE 43
Obligations après une intervention 44
Administration sous l'autorité de l'ONU 47
Maîtrise locale et limites de l'occupation 48

6. LA QUESTION DE L'AUTORITÉ 51
Sources de l'autorité en vertu de la Charte des Nations Unies 51
Rôle – et responsabilité – du Conseil de sécurité 53
Quand le Conseil de sécurité ne réagit pas 57

7. LA DIMENSION OPÉRATIONNELLE 61
Les opérations préventives 62
La planification d'une intervention militaire 62
L'intervention militaire proprement dite 65
Le suivi de l'intervention militaire 69
Vers une doctrine pour les opérations de protection humaine 72

8. REMPLIR LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER 75
De l'analyse à l'action 75
La mobilisation politique au plan national 76
La mobilisation politique au plan international 79
Prochaines étapes 80
Un défi à relever 82

ANNEXE A : MEMBRES DE LA COMMISSION 85
ANNEXE B : MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION 89

INDEX 95

AVANT-PROPOS

Ce rapport porte sur la question du « droit d'intervention humanitaire » : des États ont-ils jamais le droit de prendre des mesures coercitives – et particulièrement militaires – contre un autre État pour protéger des populations menacées dans ce dernier, et si oui, dans quelles circonstances? Jusqu'à ce que les événements bouleversants du 11 septembre 2001 propulsent la lutte contre le terrorisme au premier plan des préoccupations internationales, la question de l'intervention à des fins de protection humaine était considérée comme l'une des plus délicates et des plus controversées dans le domaine des relations internationales. Le problème s'est posé de manière plus forte que jamais depuis la fin de la guerre froide. Les appels à l'intervention se multiplient; certains trouvent réponse et d'autres restent lettre morte. Les avis restent partagés quant à l'existence de ce droit, et même ceux qui le reconnaissent ne s'entendent pas sur les modalités selon lesquelles il doit s'exercer, c'est-à-dire de quelle manière, à quel moment et sous l'autorité de quelles instances.

Le défi pour les gouvernements

Les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda. Selon certains, la multiplication des interventions témoigne d'une prise de conscience à une échelle authentiquement internationale, dont l'avènement n'a que trop tardé. D'autres s'alarment en revanche à la perspective de voir ce phénomène battre en brèche un ordre international fondé sur la souveraineté des États et l'inviolabilité de leur territoire. Même parmi les partisans de l'intervention, certains cherchent en priorité à réunir les conditions qui permettront d'entreprendre des opérations coercitives ayant de bonnes chances de réussite, tandis que d'autres s'intéressent avant tout à la légalité de ces actions, et se préoccupent des procédures à respecter et du risque de créer des précédents nuisibles.

Jusqu'ici, c'est l'intervention de l'OTAN au Kosovo, en 1999, qui a suscité le débat le plus intense. Les membres du Conseil de sécurité étant divisés, cette intervention avait été engagée sans l'autorisation expresse de ce dernier. La justification légale de cette opération était ainsi sujette à caution (puisque n'ayant pas fait l'objet d'un débat sur le fond), tandis que sa justification morale ou humanitaire, en principe beaucoup plus convaincante, était aussi remise en question par ceux qui lui attribuaient des pertes beaucoup plus lourdes que celles qu'elle avait permis d'éviter. Enfin, la conduite même de l'opération par les alliés de l'OTAN avait suscité de nombreuses critiques.

Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a lancé à l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1999 puis en 2000, des appels éloquents invitant la communauté internationale à parvenir une fois pour toutes à un consensus sur ces problèmes, et à forger une nouvelle unité sur les questions fondamentales de principe et de procédure. Le Secrétaire général a posé directement la question incontournable en ces termes :

> … si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica,

> devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?

En réponse à cet appel, le gouvernement du Canada et un groupe de grandes fondations, annonçaient à l'Assemblée générale en septembre 2000 la création d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). Notre Commission a été invitée à aborder l'ensemble des questions juridiques, morales, opérationnelles et politiques qui se posent dans ce domaine, à recueillir un éventail aussi vaste que possible d'avis dans le monde entier, et à déposer un rapport qui aiderait le Secrétaire général et tous les autres intervenants à trouver un nouveau terrain d'entente.

Le rapport de la Commission

Le rapport que nous présentons a été approuvé à l'unanimité par les 12 membres de la Commission. Il a pour thème central « La responsabilité de protéger ». Les États souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes qu'il est possible de prévenir – meurtres à grande échelle, viols systématiques, famine. S'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des États. Dans les pages qui suivent, nous analysons la nature et la portée de cette responsabilité et nous proposons des réponses aux questions qu'elle soulève : qui doit l'exercer, de quel droit, quand, où et comment. Nous espérons que notre rapport ouvrira des perspectives nouvelles et contribuera à susciter sur cette question un nouveau consensus international dont le monde a un besoin urgent.

Par-dessus tout, les coprésidents tiennent à remercier tous les membres de la Commission qui ont donné sans compter de leurs connaissances, de leur expérience et de leur jugement au fil de la rédaction de ce rapport, qui s'est étendue sur une année entière de travail intensif ponctuée de réunions. Chaque membre de la Commission a défendu ses points de vue personnels, et le texte sur lequel nous nous sommes entendus ne reflète pas intégralement les idées privilégiées par chacun d'entre nous. En particulier, certains auraient préféré des critères d'intervention militaire plus souples que ceux que nous proposons, tandis que d'autres auraient souhaité qu'ils soient encore plus stricts. De même, certains membres auraient élargi les possibilités d'intervention militaire en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité, alors que d'autres les auraient limitées davantage.

Néanmoins, notre rapport reflète le point de vue commun de tous les membres de la Commission quant aux objectifs qu'il est politiquement envisageable de réaliser dans la conjoncture actuelle. Nous voulons qu'il n'y ait plus jamais d'autre Rwanda, et nous estimons que l'adoption des propositions que nous formulons constitue le meilleur moyen de nous en assurer. Nous croyons qu'il est essentiel de continuer à progresser vers un consensus international. Puisse le terrain d'entente que nous avons trouvé représenter une étape de plus dans cette progression. Nous espérons que les conclusions que nous avons formulées trouveront un écho dans l'ensemble de la communauté internationale.

Le rapport de la Commission et les événements du 11 septembre 2001

Le rapport de la Commission était largement achevé lorsque sont survenus les terribles attentats perpétrés le 11 septembre 2001 à New York et à Washington, DC, et n'avait pas pour but de répondre aux questions soulevées par ces événements. Notre rapport vise à proposer

une ligne de conduite précise aux États qui sont appelés à protéger des êtres humains dans d'autres États. Il n'a pas été conçu pour guider la politique des États en cas d'attaque contre leurs ressortissants, ou contre des ressortissants d'autres États résidant sur leur territoire.

Ces deux situations, selon nous, diffèrent fondamentalement. Le cadre que la Commission a mis au point, à l'issue de consultations menées dans le monde entier, pour aborder la première question (comment donner suite aux appels lancés en vue d'assurer la protection d'êtres humains dans d'autres États) ne doit pas être confondu avec le cadre nécessaire pour répondre à la deuxième (comment réagir à des attentats terroristes sur le sol propre d'un État). Entre autres différences importantes, la Charte de l'ONU prévoit beaucoup plus explicitement la possibilité d'une réaction militaire dans ce dernier cas que dans celui d'une intervention à des fins de protection humaine. L'article 1 reconnaît le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée », en exigeant toutefois que les mesures prises soient immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Ce dernier, dans ses résolutions 1368 et 1373, adoptées à l'unanimité après les attentats de septembre, n'a laissé aucun doute quant à la portée des mesures que les États peuvent et doivent prendre pour réagir.

Même si, pour les raisons évoquées plus haut, nous n'avons abordé qu'incidemment dans notre rapport les questions soulevées par les attentats du 11 septembre, certains aspects de nos travaux présentent cependant des liens avec les problèmes qui se posent à la communauté internationale depuis ces événements. En particulier, les principes de précaution exposés dans notre rapport paraissent pertinents dans le cas d'opérations militaires – aussi bien multilatérales qu'unilatérales – contre le fléau du terrorisme. La perspective d'une action militaire ciblée contre des terroristes internationaux et ceux qui leur offrent un refuge ne soulève à notre avis aucun problème de principe. Toutefois, la puissance militaire doit toujours être exercée conformément aux principes applicables exposés dans notre rapport et dont la pertinence ne paraît aucunement diminuée : bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables de succès.

Remerciements

Le supplément *[Research, Bibliography, Background]* contient une description détaillée des recherches et des consultations servant de base au rapport de la Commission, ainsi que de nos méthodes de travail. Nous tenons à remercier M. Lloyd Axworthy, ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, qui a pris l'initiative de créer la Commission et qui a présidé notre Comité consultatif; son successeur, M. John Manley, qui a veillé à mener le projet à bien; notre équipe de soutien au Canada, dirigée par M^mes^ Jill Sinclair et Heidi Hulan, dont l'enthousiasme et l'énergie ne se sont jamais démentis; et notre équipe de recherche, animée par MM. Thomas Weiss et Stanlake Samkange, dont les membres n'ont cessé de nous manifester leur dévouement et de nous prodiguer leurs sages conseils. Nos travaux ont également beaucoup bénéficié des recherches déjà entreprises et des ouvrages publiés sur les nombreux problèmes abordés dans ce rapport; nous signalons dans le volume complémentaire les sources auxquelles nous avons puisé. Nous n'avons pas voulu reproduire dans notre rapport des travaux déjà menés à bien par d'autres, par exemple dans le domaine de la prévention ou des questions opérationnelles, mais nous sommes profondément conscients des nombreuses dettes que nous avons contractées.

Nous tenons tout particulièrement à signaler combien les tables rondes que nous avons organisées à Beijing, au Caire, à Genève, à Londres, à Maputo, à New Delhi, à New York, à Ottawa, à Paris, à Saint-Pétersbourg, à Santiago et à Washington ont été fructueuses pour la Commission. Ces rencontres nous ont permis de nous entretenir avec des représentants de gouvernements, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, de la société civile, d'universités, d'instituts de recherche et de groupes de réflexion. Nous avons consulté ainsi plus de 200 personnes en tout. Ces tables rondes ont constitué pour nous une source extrêmement féconde d'informations, d'idées et de points de vue politiques très divers; elles ont permis à la Commission de mesurer l'impact de ses idées au contact de la réalité, au fur et à mesure qu'elles se développaient. Si nous avons pu, dans ce rapport, ouvrir une nouvelle voie et trouver des solutions inédites et fécondes aux grandes interrogations politiques que soulève depuis longtemps la question de l'intervention à des fins de protection humaine, beaucoup d'autres que nous peuvent à juste titre revendiquer une part de cette réussite.

GARETH EVANS
MOHAMED SAHNOUN
Coprésidents
30 septembre 2001

SOMMAIRE

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : PRINCIPES DE BASE

(1) PRINCIPES FONDAMENTAUX

A. La souveraineté des États implique une responsabilité, et c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple.

B. Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention.

(2) FONDEMENTS

Les fondements de la responsabilité de protéger en tant que principe directeur pour la communauté internationale des États reposent sur :

A. A. les obligations inhérentes à la notion de souveraineté;

B. l'Article 24 de la Charte de l'ONU, qui confère au Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales;

C. les impératifs juridiques particuliers énoncés dans les déclarations, pactes et traités relatifs aux droits de l'homme et à la protection des populations, le droit international humanitaire et la législation nationale;

D. la pratique croissante des États et des organisations régionales, ainsi que du Conseil de sécurité lui-même.

(3) ÉLÉMENTS

La responsabilité de protéger comprend trois obligations particulières :

A. **La responsabilité de prévenir** : éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations

B. **La responsabilité de réagir** : réagir devant des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures coercitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire.

C. **La responsabilité de reconstruire** : fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou avait pour objet d'éviter.

(4) PRIORITÉS

A. **La prévention est la principale dimension de la responsabilité de protéger** : il faut toujours épuiser toutes les possibilités de prévention avant d'envisager une intervention, et il faut lui consacrer plus de détermination et de ressources.

B. Lorsque l'on doit assumer les responsabilités de prévenir et de réagir, il faut toujours envisager les mesures les moins intrusives et les moins contraignantes avant de passer à des interventions plus contraignantes et intrusives.

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : PRINCIPES POUR L'INTERVENTION MILITAIRE

(1) LE SEUIL DE LA CAUSE JUSTE

L'intervention militaire à des fins de protection humaine doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire. Pour qu'elle soit justifiée, il faut qu'un dommage grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train – ou risque à tout moment – de se produire, tel que :

A. **des pertes considérables en vies humaines**, effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'État, soit à la négligence de l'État ou à son incapacité à agir, soit encore à la défaillance de l'État; ou

B. **un « nettoyage ethnique » à grande échelle**, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.

(2) LES PRINCIPES DE PRÉCAUTION

A. **Bonne intention** : le but primordial de l'intervention, peu importe les autres motivations qui animent les États intervenants, doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Pour satisfaire au mieux le principe de bonne intention, les opérations doivent avoir un caractère multilatéral et bénéficier du soutien manifeste de l'opinion publique de la région et des victimes concernées.

B. **Dernier recours** : une intervention militaire ne saurait être justifiée que lorsque chaque option non militaire de prévention ou de règlement pacifique de la crise a été explorée, étant entendu qu'on a des motifs raisonnables de penser que des mesures moins radicales n'auraient pas produit le résultat escompté.

C. **Proportionnalité des moyens** : par son ampleur, sa durée et son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine défini.

D. **Perspectives raisonnables** : l'intervention ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui l'ont motivée, les conséquences de l'action ne devant pas être pires que celles de l'inaction.

(3) AUTORITÉ APPROPRIÉE

A. Il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine. Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne mieux qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

B. L'autorisation du Conseil de sécurité doit être, dans tous les cas, sollicitée avant d'entreprendre toute action d'intervention militaire. Ceux qui préconisent une intervention doivent demander officiellement l'autorisation de l'entreprendre, ou

obtenir du Conseil qu'il soulève cette question de son propre chef, ou encore obtenir du Secrétaire général qu'il la soulève en vertu de l'Article 99 de la Charte des Nations Unies.

C. Le Conseil de sécurité doit statuer sans retard sur toute demande d'autorisation d'intervenir en cas d'allégations de pertes en vies humaines ou de nettoyage ethnique à grande échelle. Il doit alors procéder à une vérification suffisamment approfondie des faits ou de la situation sur le terrain susceptibles de justifier une intervention militaire.

D. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto, dans les décisions où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, afin de ne pas faire obstacle à l'adoption de résolutions autorisant des interventions militaires qui, destinées à assurer la protection humaine, recueillent par ailleurs la majorité des voix.

E. Si le Conseil de sécurité rejette une proposition d'intervention ou s'il ne donne pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable, les autres options possibles sont les suivantes :

   I. l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence dans le cadre de la procédure officielle de « l'union pour le maintien de la paix » peut étudier le problème; et

   II. des organisations régionales ou sous-régionales, sous réserve de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, peuvent agir dans le cadre de leur compétence en vertu du Chapitre VIII de la Charte.

F. Le Conseil de sécurité devrait, dans toutes ses délibérations, tenir compte du fait que s'il n'assume pas sa responsabilité de protéger face à une situation qui choque les consciences et appelle une intervention d'urgence, il serait irréaliste de s'attendre à ce que les États concernés renoncent à tout autre moyen de faire face à la gravité et à l'urgence de ladite situation, et que le prestige et la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies pourraient s'en trouver affectées.

(4) PRINCIPES OPÉRATIONNELS

A. Des objectifs clairs; un mandat toujours clair et sans ambiguïté; et des ressources appropriées.

B. L'adoption d'une démarche militaire commune par les différents partenaires en cause; l'homogénéité de la structure de commandement; une chaîne de commandement et des communications claires et sans ambiguïté.

C. L'acceptation de certaines limites, l'augmentation progressive des pressions exercées et le gradualisme dans l'emploi de la force, le but étant de protéger une population, et non pas de parvenir à la défaite d'un État.

D. Des règles d'engagement qui correspondent au concept opérationnel sont clairement énoncées; reflètent le principe de la proportionnalité; et impliquent la stricte observance du droit humanitaire international.

E. L'acceptation du fait que la protection par la force ne doit pas devenir l'objectif principal poursuivi.

F. Une coordination aussi étroite que possible avec les organisations humanitaires.

1. DE LA DIFFICULTÉ D'AGIR

LE DILEMME DE L'INTERVENTION

1.1 L'« intervention humanitaire » a toujours suscité des controverses, que ce soit par sa présence ou par son absence. Les événements de 1994 au Rwanda ont exposé au grand jour toutes les horreurs auxquelles peut conduire l'inaction. Le Secrétariat de l'ONU et certains membres permanents du Conseil de sécurité savaient que des responsables liés au gouvernement de l'époque étaient en train de préparer un génocide; des forces des Nations Unies étaient présentes, certes en nombre insuffisant au départ; et il ne manquait pas de stratégies crédibles propres à empêcher, ou du moins à limiter grandement, le massacre qui a suivi. Mais le Conseil de sécurité a refusé de prendre les mesures voulues. La volonté internationale – le courage civique – a fait défaut au plus haut niveau. Cette carence n'a pas simplement eu pour conséquence une catastrophe humanitaire pour le Rwanda : le génocide a déstabilisé toute la région des Grands Lacs, et cet effet déstabilisant perdure. Du coup, de nombreux peuples africains en ont conclu qu'au-delà de tous les beaux discours sur l'universalité des droits de l'homme, certaines vies humaines ont beaucoup moins d'importance que d'autres aux yeux de la communauté internationale.

1.2 Le Kosovo – où il y a eu intervention, en 1999 – a focalisé l'attention sur tous les autres aspects du problème. Cette opération a en effet soulevé des questions de grande importance touchant la légitimité de l'intervention militaire dans un État souverain. La cause était-elle juste? Les violations des droits de l'homme que les autorités de Belgrade avaient commises ou menacé de commettre étaient-elles suffisamment graves pour justifier une intervention extérieure? Cette intervention extérieure n'a-t-elle pas été manipulée par les séparatistes pour promouvoir leurs propres objectifs politiques? Avait-on réellement épuisé toutes les voies de règlement pacifique du conflit? L'intervention était-elle dûment autorisée? Comment pouvait-on justifier que le système des Nations Unies soit occulté et marginalisé par « une coalition de bonne volonté » agissant sans l'aval du Conseil de sécurité? Vu la manière dont elle a été menée, l'intervention n'a-t-elle pas en fait aggravé la situation humanitaire à laquelle elle était censée remédier? Ou bien alors – tout à fait à l'inverse – ne pouvait-on pas dire que si l'OTAN n'était pas intervenue, le Kosovo serait devenu le théâtre, au mieux, d'une guerre civile sanglante et déstabilisatrice sans fin et, au pire, d'un massacre génocidaire analogue à celui que la Bosnie avait connu quatre années auparavant?

1.3 Le cas de la Bosnie, et en particulier l'incapacité des Nations Unies et d'autres instances à empêcher le massacre de milliers de civils réfugiés dans les « zones de sécurité » de l'ONU à Srebrenica, en 1995, constitue un autre exemple de situation qui a eu des répercussions importantes sur le débat politique actuel concernant l'intervention à des fins de protection humaine. Si le principe est que l'intervention équivaut à une parole donnée à un peuple dans le besoin, alors cette parole a été cruellement trahie. L'échec, puis le retrait des opérations de paix des Nations Unies en Somalie, en 1992-1993, constitue un autre exemple d'intervention internationale destinée à sauver des vies et à rétablir l'ordre qui a subi elle-même les conséquences désastreuses des déficiences de sa planification, des erreurs commises dans son exécution et de sa dépendance excessive par rapport à la force militaire.

1.4 Ces quatre affaires ont coïncidé avec une période où, la guerre froide ayant cessé, les attentes d'une action collective efficace étaient plus grandes. Ces quatre cas – Rwanda, Kosovo, Bosnie et Somalie – ont tous eu de profondes répercussions sur la manière dont le problème de l'intervention est perçu, analysé et défini.

1.5 Les grands axes du débat politique actuel, qui est constamment relancé au Siège de l'ONU, à New York, et dans diverses capitales de par le monde, sont désormais suffisamment clairs. Il y a ceux qui estiment que la communauté internationale n'intervient pas suffisamment, et ceux pour qui elle intervient trop. D'aucuns considèrent que le seul vrai problème consiste à faire en sorte que les interventions coercitives soient efficaces; pour d'autres, il est bien plus important de se poser les questions de la légalité, du respect des règles et du risque d'utilisation abusive des précédents. Pour certains, ces nouvelles interventions annoncent un monde nouveau où les droits de l'homme passent avant la souveraineté des États; pour d'autres, elles ouvrent la voie à un monde où les grandes puissances piétinent allègrement les plus faibles, manipulant le discours de l'humanitarisme et des droits de l'homme. Cette controverse a mis à nu des clivages de fond au sein de la communauté internationale. Dans l'intérêt de toutes les victimes qui souffrent et meurent lorsque des dirigeants ou des institutions sont défaillants, il est capital que ces clivages cessent d'exister.

1.6 S'adressant aux participants à la 54e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 1999, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, s'est interrogé sur les « perspectives de la sécurité humaine et de l'intervention au siècle prochain ». Il a rappelé l'incapacité du Conseil de sécurité d'agir au Rwanda et au Kosovo et a exhorté les États Membres de l'ONU à « trouver un terrain d'entente dans l'adhésion aux principes de la Charte et dans la défense active de notre condition commune d'êtres humains ». Le Secrétaire général a fait valoir que « si la conscience collective de l'humanité ... ne trouve pas dans l'Organisation des Nations Unies sa plus grande tribune, elle risque fort de rechercher ailleurs la paix et la justice ». Dans le rapport du Millénaire qu'il a présenté à l'Assemblée générale de l'année suivante, il a reformulé le dilemme et réitéré son exhortation :

> ... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?

1.7 En septembre 2000, le Gouvernement canadien, répondant à l'exhortation du Secrétaire général, a annoncé la création de la présente Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). En tant qu'organe indépendant, nous avions de manière générale pour mandat de favoriser une meilleure compréhension de la difficulté de concilier l'intervention à des fins de protection humaine et la souveraineté; nous devions plus précisément oeuvrer à l'émergence d'un consensus politique mondial sur la manière de passer de la polémique – souvent synonyme de paralysie – à l'action dans le cadre du système international, en particulier par l'entremise des Nations Unies. La composition de la Commission était censée refléter équitablement les perspectives des pays développés et des pays en développement et faire en sorte que nous soyons représentatifs d'un large éventail d'origines géographiques, de points de vue et d'expériences et que nos opinions, du moins dans un premier temps, correspondent aux grands axes du débat international actuel. Si nous parvenions à un consensus entre nous, il y aurait au moins une chance que nous puissions encourager la constitution d'un même consensus à l'échelle de toute la communauté internationale.

1.8 La Commission s'est réunie pour la première fois le 5 et 6 novembre 2000, à Ottawa. Une stratégie a été définie à cette occasion pour nous permettre de nous acquitter de notre mandat dans un délai d'un an, étant entendu que nos méthodes de travail devaient être

transparentes, ouvertes et globales. Le Gouvernement canadien a appuyé la création d'une direction de la recherche et, avec le concours de plusieurs autres gouvernements et de grandes fondations, il a parrainé et organisé une série de tables rondes régionales et de consultations nationales destinées à mettre la Commission en contact avec des points de vue multiples et variés tout en contribuant dans le même temps à tenir l'opinion publique au courant de nos travaux et de nos objectifs. L'accent a été plus particulièrement mis sur la nécessité de faire en sorte qu'outre les vues des gouvernements, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des représentants de la société civile, celles des populations touchées soient entendues et prises en considération.

1.9 La Commission était fermement résolue, dès le départ, à procéder aux consultations les plus larges possibles à l'échelle mondiale, notamment dans les cinq pays membres du Conseil de sécurité. En conséquence, pendant cette année, des tables rondes et des consultations ont été organisées à Beijing, au Caire, à Genève, à Londres, à Maputo, à New Delhi, à New York, à Ottawa, à Paris, à Saint-Petersbourg, à Santiago et à Washington. Chacune de ces réunions a été l'occasion de débats animés et instructifs qui sont récapitulés dans le supplément au présent rapport. Par ailleurs, les membres de la Commission et de l'équipe de recherche ont participé à titre individuel à un grand nombre de conférences et de séminaires – souvent sur invitation spéciale ou en qualité de représentant de groupe. La Commission s'est aussi particulièrement attachée à consulter un échantillon largement représentatif de la réflexion et de la pratique universitaires; une bonne partie de ces analyses et de ces avis est consignée dans les documents de recherche et la bibliographie figurant dans le même supplément.

LES MUTATIONS DU CONTEXTE INTERNATIONAL

1.10 Les enjeux et préoccupations du XXI[e] siècle posent des problèmes nouveaux et, souvent, fondamentalement différents de ceux auxquels le monde devait faire face en 1945, lorsque l'Organisation des Nations Unies a été fondée. À mesure que des réalités et des défis nouveaux sont apparus, on a également assisté à l'émergence d'attentes nouvelles sur le plan de l'action et des nouvelles normes de comportement dans les affaires nationales et internationales. À titre d'exemple, depuis qu'ont eu lieu les attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 contre le World Trade Center et le Pentagone, il ne fait aucun doute que la guerre dans laquelle le monde doit s'engager aujourd'hui contre le terrorisme – une guerre sans frontières contestées, menée contre un ennemi en grande partie invisible – est sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

1.11 Des institutions internationales nouvelles et nombreuses ont été créées pour faire face à ces mutations. Or, dans des domaines clés, les mandats et les moyens de ces institutions internationales n'ont pas évolué aussi rapidement que les besoins de la communauté internationale et les attentes du monde moderne. Plus que toute autre, la question de l'intervention internationale à des fins de protection humaine constitue un exemple clair et incontestable des actions concertées dont le monde a besoin d'urgence pour aligner les normes et institutions internationales sur les attentes et besoins internationaux.

1.12 Le débat actuel sur l'intervention à des fins de protection humaine est en soi à la fois un produit et une manifestation de l'ampleur des changements intervenus depuis la création de l'ONU. Le débat actuel intervient dans un contexte caractérisé par la multiplication des acteurs étatiques, non étatiques et institutionnels et par une interaction et une interdépendance de plus en plus manifestes entre ces facteurs. C'est un débat où se révèlent de nouveaux ensembles de questions et de nouveaux types de préoccupations, qui fait intervenir de nouvelles normes de comportement des États et des individus, et qui s'insère dans un

contexte constitué d'attentes beaucoup plus fortes sur le plan de l'action. C'est aussi un débat qui intervient dans un cadre institutionnel qui, depuis la fin de la guerre froide, fait entrevoir la possibilité d'une action internationale collective face aux problèmes de la paix, de la sécurité, des droits de l'homme et du développement durable à l'échelle planétaire.

De nouveaux acteurs

1.13 Les nouveaux acteurs – dont les moindres ne sont pas les nouveaux États, puisque l'ONU est passée de 51 États Membres en 1945 à 189 aujourd'hui – ont introduit une gamme nouvelle et plus vaste de voix, de perspectives, d'intérêts, d'expériences et d'aspirations. Collectivement, ces nouveaux acteurs internationaux ont ajouté épaisseur et texture à la trame de plus en plus riche de la société internationale, ainsi qu'une crédibilité institutionnelle et une expertise pratique importantes pour l'ensemble du débat.

1.14 Au premier rang de ces nouveaux acteurs importants figurent plusieurs acteurs et mécanismes institutionnels, en particulier dans les domaines des droits de l'homme et de la sécurité humaine. On peut citer, entre autres, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, tous deux créés en 1993, et les tribunaux analogues créés pour le Rwanda, en 1994, et la Sierra Leone, en 2001. La Cour pénale internationale dont la création a été décidée en 1998 commencera à fonctionner lorsque 60 pays auront ratifié son statut. Outre ces nouvelles institutions, celles qui existaient déjà, telles que le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, le CICR et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, n'ont cessé d'intensifier leurs activités.

1.15 Presque aussi importante a été l'émergence dans les affaires internationales de nombreux nouveaux acteurs non étatiques – dont, en particulier, un grand nombre d'organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions d'intérêt mondial; un nombre croissant d'institutions médiatiques et universitaires ayant une portée mondiale; et un éventail de plus en plus varié d'acteurs non étatiques armés qui vont des groupes terroristes opérant à l'échelle nationale et internationale à des mouvements rebelles de type traditionnel et à des groupements criminels organisés de tout acabit . Bons ou mauvais, ces nouveaux acteurs non étatiques ont contraint à mener le débat sur l'intervention à des fins de protection humaine devant un public plus vaste tout en ajoutant de nouveaux éléments à prendre en considération.

Les nouveaux enjeux de la sécurité

1.16 Le débat actuel sur l'intervention à des fins de protection humaine s'insère dans un contexte caractérisé non seulement par de nouveaux acteurs, mais également par de nouvelles séries d'enjeux. Le phénomène le plus notable sur le plan de la sécurité depuis la fin de la guerre froide est celui de la prolifération des conflits armés internes aux États. Dans la plupart des cas, il s'agissait de conflits tournant essentiellement autour de revendications portant sur le développement des droits politiques et d'autres objectifs politiques, revendications qui étaient dans de nombreux cas réprimées par la force à l'époque de la guerre froide. Celle-ci a emporté dans sa chute la chape artificielle et souvent très brutale que la politique de cette époque faisait peser sur le développement politique de bon nombre d'États et de sociétés – en particulier dans le monde en développement et dans l'ex-bloc des pays de l'Est. Dans de nombreux États, la fin de la guerre froide a produit une situation où l'accent est davantage mis sur la démocratisation, le respect des droits de l'homme et le principe de la bonne gouvernance. Mais, dans de trop nombreux autres cas, elle a débouché sur une guerre interne ou un conflit civil – aux répercussions le plus souvent désastreuses sur les plans politique et humanitaire.

1.17 Dans d'autres cas, le conflit procédait d'une volonté d'accaparement de ressources et de pillage. La faiblesse des structures et institutions étatiques dans bon nombre de pays a accru les difficultés et les risques inhérents à l'édification d'une nation et ont parfois suscité chez des groupes armés la tentation de s'emparer, pour les exploiter à leur profit, d'avoirs précieux tels que les diamants, le bois et d'autres ressources naturelles, sans parler des matières premières entrant dans la production de drogues.

1.18 Ces conflits internes sont rendus encore plus complexes et meurtriers par les technologies et les moyens de communication modernes et, en particulier, par la prolifération d'armes peu coûteuses et hautement destructrices qui parviennent, entre autres, jusqu'entre les mains d'enfants soldats. Nombre de ces conflits se déroulent dans des sociétés on ne peut plus pauvres, ou qui ne disposent que d'une seule matière première de valeur – pétrole ou diamants par exemple – devenant rapidement le moteur d'une économie de guerre à plein temps. En pareille situation, l'État n'a plus le monopole d'une violence qui devient un mode de vie, avec des conséquences catastrophiques pour des civils pris entre deux feux.

1.19 Les conflits actuels sont aussi caractérisés par une évolution déplorable vers une vulnérabilité de plus en plus grande des civils, qui sont souvent pris délibérément pour cible. Parfois, c'est le déplacement permanent de populations civiles qui est l'objectif premier du conflit; le recours délibéré à la pratique systématique du viol pour provoquer l'exclusion d'un groupe suscite aussi une préoccupation croissante. La volonté de réprimer une contestation armée (ou parfois non armée) a trop souvent conduit des gouvernements à accomplir des actes excessifs et disproportionnés qui infligeaient dans certains cas des souffrances excessives et injustifiées à une partie de la population civile. Dans quelques cas, des régimes ont lancé des campagnes de terreur contre leur propre population, parfois au nom d'une idéologie, d'autres fois sous l'emprise d'une haine raciale, religieuse ou ethnique; et parfois encore à de simples fins de gain personnel ou de pillage. Dans d'autres cas, ils ont fourni un appui ou un refuge aux auteurs de campagnes terroristes qui, dirigées contre d'autres pays, ont entraîné des destructions massives et des pertes considérables en vies humaines.

1.20 Les guerres intraétatiques sont souvent perçues, dans l'Occident prospère, comme une simple série de crises séparées et sans lien les unes avec les autres, qui se déroulent dans des régions éloignées et sans importance. En réalité, on assiste à un processus convulsif de fragmentation d'États et de formation d'États qui est en train de transformer l'ordre international lui-même. Qui plus est, les pays riches sont profondément impliqués dans ce processus. Les conflits civils sont alimentés par des armes et des transferts monétaires qui proviennent du monde développé, et leurs effets déstabilisateurs s'y font sentir sous des formes qui vont des réseaux terroristes mondiaux interconnectés aux courants de réfugiés, en passant par l'exportation de drogues, la propagation de maladies infectieuses et la criminalité organisée.

1.21 Les considérations qui précèdent confortent la Commission dans la conviction que la sécurité humaine est effectivement indivisible. Aujourd'hui, on ne peut plus parler de catastrophes humanitaires qui se déroulent « dans un pays lointain dont on ne sait que peu de choses ». Le 11 septembre 2001, le terrorisme mondial, qui trouve ses origines dans des conflits complexes se déroulant dans des pays lointains, a frappé les États-Unis sur leur territoire : la protection que devaient assurer les lignes apparemment impénétrables du dispositif de défense du continent américain s'est révélée illusoire, même pour la plus grande puissance mondiale. Parallèlement, on a constaté qu'environ 40 pour cent des victimes de l'attentat perpétré contre le World Trade Center n'étaient pas des citoyens américains mais étaient originaires de quelque 80 pays. Dans un monde interdépendant où la sécurité suppose la présence d'un cadre constitué d'entités souveraines stables, l'existence

d'États fragiles, d'États défaillants, d'États qui offrent un refuge à des individus dangereux, que ce soit par faiblesse ou par malveillance, ou d'États qui ne peuvent maintenir l'ordre interne qu'en commettant des violations flagrantes des droits de l'homme, peut constituer un risque pour tous les peuples, quelle que soit leur situation géographique.

1.22 Tous ces faits obligent la communauté internationale à faire face à de graves dilemmes. Se tenir à l'écart, c'est courir le risque d'assister en spectateur complice à des massacres, à des nettoyages ethniques, voire à un génocide. Intervenir, c'est essayer, sans garantie de succès, de limiter de telles violations, et c'est parfois prendre parti dans un conflit interne. Quand c'est le cas, il se peut que la communauté internationale ne fasse que contribuer à la poursuite de la fragmentation du système étatique. Les interventions menées dans la région des Balkans ont effectivement permis de réduire les pertes de vies civiles, mais on attend encore qu'elles débouchent sur un ordre étatique stable dans la région. Ainsi qu'on a pu le voir aussi bien au Kosovo qu'en Bosnie, même lorsque le but de l'intervention internationale est, comme on s'y attendrait, de protéger des êtres humains ordinaires contre des abus flagrants et systématiques, il peut s'avérer difficile d'éviter que l'on fasse plus de mal que de bien.

1.23 L'édification d'un ordre stable après une intervention à des fins de protection humaine demeure un défi tout aussi grand. Pour élaborer un consensus sur l'intervention, il ne suffit pas de s'accorder sur la question de savoir qui doit autoriser cette intervention et quand il est légitime de l'entreprendre. Il s'agit aussi de déterminer comment il faut intervenir, de manière à ce que des fins honorables ne soient pas ternies par l'emploi de moyens inappropriés. Il est communément admis que les stratégies de l'ONU en matière de maintien de la paix, élaborées pour une époque de guerre entre États et conçues pour surveiller et consolider des cessez-le-feu convenus entre belligérants, ne sont peut-être plus adaptées à la protection de civils pris dans les mailles de luttes sanglantes entre des États et des insurgés. Dans ce contexte, le défi consiste à définir les tactiques et les stratégies d'intervention militaire propres à combler le vide qui existe actuellement entre des conceptions périmées du maintien de la paix et des opérations militaires à grande échelle qui peuvent avoir des répercussions délétères sur les civils.

1.24 Une difficulté supplémentaire réside dans la nécessité d'élaborer des réponses qui soient cohérentes. De par l'action des médias modernes, certaines crises humanitaires bénéficient d'une attention excessive tandis que d'autres végètent dans l'indifférence et l'oubli. Certaines crises sont exagérées par leur couverture médiatique, et des appels inconsidérés à l'action poussent la communauté internationale à réagir de manière incohérente et désordonnée. Cela étant, une cohérence parfaite n'est pas toujours possible : le simple fait que les crises qui comportent des aspects humanitaires graves soient aussi nombreuses empêche de réagir efficacement dans chaque cas. Par ailleurs, l'opposition d'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ou d'une autre grande puissance empêche parfois l'action internationale. Mais, comment l'impossibilité d'organiser une action internationale efficace dans certains cas de grande catastrophe humanitaire peut-elle en quoi que ce soit excuser l'inaction lorsque des réponses efficaces sont possibles?

Exigences et attentes nouvelles

1.25 Le débat actuel sur l'intervention à des fins de protection humaine s'insère également dans un contexte historique, politique et juridique caractérisé par l'évolution des normes internationales de comportement des États et des individus, notamment l'élaboration de normes et de mécanismes nouveaux et plus contraignants de protection des droits de l'homme. Les droits de l'homme font désormais partie intégrante du droit international, et

leur respect est un sujet et un objet d'une importance capitale dans les relations internationales. Parmi les grandes étapes franchies dans cette progression, il convient de citer la Déclaration universelle des droits de l'homme, les quatre conventions de Genève et les deux protocoles additionnels relatifs au droit international humanitaire dans les conflits armés; la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide; les deux Pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques et aux droits sociaux, économiques et culturels; et l'adoption en 1998 du statut de la Cour pénale internationale. Même si leur application a été dans certains cas imparfaite, ces accords et ces mécanismes ont notablement modifié à tous les niveaux la perception des comportements qui peuvent être admis et de ceux qui ne peuvent pas l'être de la part des États et des autres acteurs.

1.26 La compétence universelle établie par les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels s'y rapportant (ainsi que par la Convention contre la torture) signifie que tout État partie sur le territoire duquel se trouve une personne accusée des crimes visés dans ces instruments peut traduire cette personne en justice. La compétence universelle peut aussi être invoquée en vertu du droit international coutumier, et des lois internes qui s'y rapportent, en ce qui concerne le génocide et les crimes contre l'humanité. La récente affaire Pinochet au Royaume-Uni et la condamnation pour complicité de génocide de religieuses rwandaises en Belgique donnent à penser que la compétence universelle établie par ces instruments commence à être prise très au sérieux.

1.27 L'évolution du droit et des normes juridiques s'est accompagnée de la création, comme on l'a vu plus haut, de toute une série de nouvelles institutions internationales et organisations non gouvernementales qui s'emploient à surveiller et à promouvoir le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international partout dans le monde, si bien que les nouvelles attentes en matière de comportement sont de plus en plus assorties de nouvelles attentes en matière de mesures correctives.

1.28 La notion de sécurité humaine – qui inclut le respect des droits de l'homme tout en ayant une portée plus vaste – constitue aussi un élément de plus en plus important du droit international et des relations internationales, et fournit de plus en plus souvent le cadre conceptuel de l'action internationale. Le sujet est certes loin d'être exempt de controverses, mais il est de plus en plus admis que la notion de sécurité s'étend aux individus comme aux États. Il est en tout cas de plus en plus manifeste que les répercussions sur le plan humain des actes internationaux ne sauraient être considérées comme de simples effets connexes d'autres actes, et doivent être au centre des préoccupations de toutes les parties concernées. Que cette idée soit universellement bien vue ou non, il est de plus en plus admis partout dans le monde que la protection de la sécurité humaine, y compris le respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine, doit constituer l'un des objectifs fondamentaux des institutions internationales modernes.

1.29 En considérant cette évolution des attentes et des comportements, aux plans national et international, il est impossible de faire abstraction des incidences de la mondialisation et de la technologie. Grâce à la révolution des technologies de l'information, les communications mondiales sont instantanées et l'accès à l'information est plus facile que jamais à l'échelle planétaire. Ces progrès technologiques ont entraîné à la fois une sensibilisation considérablement plus vive aux conflits partout où ils se déroulent dans le monde et un impact immédiat et souvent irrésistible des images que la télévision et d'autres médias transmettent sur les souffrances produites par ces conflits. Au cours du mois de septembre 2001, le monde entier a partagé les souffrances et le chagrin des Américains. De même, des scènes de tueries et de conflits se produisant non seulement dans les grandes capitales, mais aussi en des lieux lointains situés à l'autre bout de la planète ont été retransmises jusque dans le salon de tout

un chacun partout dans le monde. Dans un certain nombre de cas, c'est l'inquiétude populaire suscitée par ces images qui a contraint les gouvernements à réagir. Pour bon nombre de ces gouvernements, cette pression populaire permet d'expliquer que l'inaction et l'indifférence deviennent politiquement coûteuses sur le plan interne.

Nouvelles possibilités d'action commune

1.30 Un aspect extrêmement important du contexte dans lequel se situe le débat actuel sur l'intervention à des fins de protection humaine a trait aux possibilités et aux moyens nouveaux d'action commune résultant de la fin de la guerre froide. Pour la première fois peut-être depuis la création de l'ONU, il existe une réelle possibilité de voir le Conseil de sécurité s'acquitter du rôle que lui confère la Charte des Nations Unies. Nonobstant quelques échecs notables, le Conseil de sécurité a montré dans les années 1990 qu'il avait une réelle capacité de déclencher une action commune, notamment en autorisant près de 40 missions de maintien ou de consolidation de la paix au cours de la dernière décennie.

1.31 Cette conscience nouvelle de la situation mondiale et la plus grande visibilité des souffrances humaines sont étroitement liées à l'un des effets de la mondialisation, à savoir l'interdépendance économique croissante entre les États. La mondialisation a entraîné un resserrement des liens à tous les niveaux et une nette évolution vers une coopération multilatérale toujours plus étroite. Dans le contexte du débat sur la question de l'intervention à des fins de protection humaine, les réalités de la mondialisation et de l'interdépendance croissante ont souvent constitué, pour les États voisins et pour d'autres pays, d'importants facteurs incitatifs dans le sens d'une prévention active, mais également dans le sens de l'intervention lorsque la situation semble devoir échapper à tout contrôle.

LES RÉPERCUSSIONS SUR LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

1.32 Dans un monde dangereux, caractérisé par d'écrasantes inégalités de pouvoir et de ressources, la souveraineté constitue pour bon nombre d'États la meilleure ligne de défense, et parfois la seule qui semble exister. Mais la souveraineté est bien davantage qu'un simple principe fonctionnel des relations internationales. Aux yeux de nombreux États et peuples, c'est aussi une reconnaissance de leur égalité en mérite et en dignité, une protection de leur identité spécifique et de leur liberté nationale et une affirmation de leur droit à façonner et à déterminer eux-mêmes leur destin. C'est pour cette raison que le principe selon lequel tous les États sont également souverains en droit international a été adopté comme l'un des piliers de la Charte des Nations Unies (Article 2.1).

1.33 Mais, pour toutes les raisons déjà mentionnées, les conditions dans lesquelles la souveraineté est exercée – et l'intervention pratiquée – ont radicalement changé depuis 1945. De nombreux États nouveaux sont apparus, et leur identité est encore en voie de consolidation. L'évolution du droit international a imposé de nombreuses limites à la liberté d'action des États, et ce pas seulement dans le domaine des droits de l'homme. La notion émergente de sécurité humaine a suscité de nouvelles exigences et de nouvelles attentes concernant la manière dont les États traitent leur propre peuple. Et de nombreux acteurs nouveaux jouent sur la scène internationale des rôles qui étaient précédemment plus ou moins l'apanage exclusif des États.

1.34 Cela étant, la souveraineté demeure importante. On peut parfaitement soutenir que des États efficaces et légitimes demeurent le meilleur moyen de faire en sorte que les avantages de l'internationalisation du commerce, de l'investissement, des technologies et des communications soient partagés équitablement. Les États qui peuvent compter sur de

puissantes alliances régionales, sur la paix interne et sur une société civile forte et indépendante semblent à l'évidence mieux placés pour tirer parti de la mondialisation. Ce sont probablement aussi ces États qui sont les plus respectueux des droits de l'homme. Et en matière de sécurité, les chances de parvenir à l'instauration d'un système international cohérent et pacifique sont bien plus nombreuses dans le cadre d'une coopération entre des États efficaces, sûrs de leur place dans le monde, que dans un environnement constitué d'entités étatiques fragiles, ébranlées, en état de fragmentation ou, de manière générale, chaotiques.

1.35 Même chez les plus fervents partisans de la souveraineté des États, la défense de cette souveraineté ne saurait, pour l'État, aller jusqu'à prétendre qu'il dispose d'un pouvoir illimité de faire ce qu'il veut à sa propre population. La Commission n'a entendu aucun argument de cet ordre, à aucun moment durant nos consultations partout dans le monde. Il est communément admis que la souveraineté implique une double responsabilité : externe – respecter la souveraineté des autres États – et interne – respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'État. Dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans la pratique des Nations Unies et dans la pratique étatique elle-même, la souveraineté s'entend aujourd'hui comme englobant ces deux responsabilités. La souveraineté considérée comme responsabilité représente désormais la condition minimale à remplir pour les États désireux de montrer qu'ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale.

1.36 Cette acception moderne de la souveraineté occupe une place centrale dans la démarche adoptée par la Commission face à la question de l'intervention à des fins de protection humaine et, en particulier, dans l'élaboration de notre propre thème fondamental, « la responsabilité de protéger », qui sera présenté et expliqué dans le chapitre suivant du présent rapport.

LA SIGNIFICATION DE L'INTERVENTION

La portée du concept

1.37 La controverse dont le terme « intervention » fait l'objet provient en partie de l'étendue de la gamme des activités que ce terme peut couvrir, jusque et y compris l'intervention militaire. Pour certains, toute pression exercée sur un État constitue une intervention, y compris les conditions imposées par les programmes d'appui des grandes institutions financières internationales, dont les bénéficiaires ont souvent l'impression qu'ils n'ont pas d'autre choix que d'accepter de s'y conformer. Pour d'autres, pratiquement toute ingérence non consensuelle dans les affaires intérieures d'un autre État relève de l'intervention – y compris la fourniture de secours d'urgence à une partie de la population d'un pays qui se trouve dans le besoin. Pour d'autres encore, le terme « intervention » inclut tout type de mesures ouvertement coercitives, pas seulement l'action militaire mais également l'imposition ou la menace de sanctions politiques et économiques, les blocus, les menaces diplomatiques et militaires et les poursuites pénales internationales. Mais pour d'autres encore, la notion d'intervention se limite à l'emploi de la force militaire.

1.38 Le type d'intervention auquel nous nous intéressons dans le présent rapport désigne des mesures prises contre un État ou contre ses dirigeants, sans leur consentement, à des fins qui sont présentées comme étant humanitaires ou protectrices. La forme de loin la plus controversée de ce type d'intervention est militaire, et notre rapport est, par la force des choses, dans une large mesure axé sur ce genre d'action. Mais nous nous intéressons aussi beaucoup aux solutions qui pourraient se substituer à l'action militaire, notamment à toutes les formes de mesures préventives et aux mesures d'intervention coercitive – sanctions et

poursuites pénales – n'allant pas jusqu'à l'intervention militaire. Ces mesures coercitives seront examinées dans le présent rapport sous deux angles. La menace de leur emploi, en tant que mesures préventives destinées à éviter d'avoir à recourir à l'intervention militaire (Chapitre 3); et leur emploi effectif en tant que mesures de réaction, mais aussi en tant qu'option de remplacement de la force militaire (Chapitre 4).

L'intervention « humanitaire »?

1.39 La Commission est consciente du fait que l'expression « intervention humanitaire » est employée depuis longtemps, qu'elle est largement utilisée dans tous les milieux et qu'elle remplit une fonction descriptive utile en focalisant clairement l'attention sur une catégorie particulière d'interventions, à savoir celles entreprises dans le but déclaré de protéger ou d'aider une population en danger. Nous avons cependant délibérément décidé de ne pas adopter cette terminologie et de parler plutôt d'« intervention » ou, le cas échéant, d'« intervention militaire » dans le contexte des opérations entreprises à des fins de protection humaine.

1.40 Notre position à cet égard est une réaction à la très vive opposition des organismes et agences humanitaires et de ceux qui travaillent pour leur compte vis-à-vis de toute militarisation du terme « humanitaire » : quelles que soient les motivations de ceux qui entreprennent une intervention, les organismes d'aide et de secours humanitaires considèrent comme une abomination l'appropriation de ce terme et son emploi pour décrire quelque forme d'action militaire que se soit. La Commission a aussi réagi à l'idée exprimée dans certains milieux politiques selon laquelle l'emploi dans ce contexte d'un terme intrinsèquement « inattaquable » comme « humanitaire » tend à préjuger de la question même qui est posée, à savoir si l'intervention est effectivement défendable.

1.41 Nous avons considéré dès le départ que l'on ne pouvait que gagner à encourager tout un chacun à revoir, avec un regard neuf, les vrais enjeux du débat sur le dilemme entre la souveraineté et l'intervention. Par delà le problème de terminologie posé par l'« intervention humanitaire », on constate une évolution plus large du discours, qui va de pair avec une reconceptualisation des enjeux et que la Commission a jugé utile de reprendre à son compte. C'est à ce concept – « la responsabilité de protéger » – que le chapitre suivant est consacré.

2. UNE NOUVELLE APPROCHE : « LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER »

2.1 Des millions d'êtres humains demeurent à la merci de guerres civiles, d'insurrections, d'États répressifs ou en décomposition. Telle est la réalité crue mais indéniable autour de laquelle tournent les questions que la présente Commission s'est efforcée de démêler. Ce qui est en jeu ici, ce n'est pas d'instaurer un monde plus sûr pour les grandes puissances, ni de fouler aux pieds les droits souverains des petites nations, mais de savoir comment assurer concrètement la protection de gens ordinaires dont la vie est en danger parce que leur État ne veut pas ou ne peut pas les protéger.

2.2 Mais tout cela est plus facile à dire qu'à faire. Le bilan de ces dernières années en matière de protection internationale contient autant, sinon plus, d'échecs que de réussites. La reconnaissance officielle d'un « droit d'intervention » continue de susciter des craintes. L'acceptation de la notion d'intervention à des fins de protection humaine, y compris la possibilité d'une action militaire, suppose impérativement que la communauté internationale élabore des normes cohérentes, crédibles et ayant force exécutoire qui régiraient la pratique étatique et intergouvernementale. Il ressort clairement de l'expérience, et des séquelles, des événements survenus en Somalie, au Rwanda, à Srebrenica et au Kosovo, ainsi que des cas d'intervention et de non-intervention dans un certain nombre d'autres lieux, qu'il faut réévaluer de fond en comble les outils, les dispositifs et les théories élaborés en matière de relations internationales si l'on veut être en mesure de répondre aux besoins prévisibles du XXI[e] siècle.

2.3 Toute nouvelle conception de l'intervention motivée par un souci de protection humaine doit viser au moins quatre objectifs fondamentaux :

- Établir des règles, des procédures et des critères qui permettent de déterminer clairement s'il faut intervenir et quand et comment il faut le faire;
- Asseoir la légitimité de l'intervention militaire lorsque celle-ci est nécessaire et que toutes les autres démarches ont échoué;
- Veiller à ce que l'intervention militaire, lorsqu'elle a lieu, soit menée aux seules fins prévues, soit efficace et accorde toute l'attention voulue à la nécessité de réduire autant que faire se peut les coûts humains et les dommages institutionnels qui en résultent; et
- Contribuer à éliminer, si possible, les causes du conflit tout en améliorant les perspectives d'une paix durable.

2.4 Dans les chapitres suivants du présent rapport, nous expliquons dans le détail comment ces objectifs pourraient être atteints, mais il est une question importante qu'il faut régler au préalable. Il importe en effet de ne pas laisser le vocabulaire – et les notions que

recouvre le choix de telle ou telle expression – faire obstacle au traitement des véritables enjeux. Tout comme elle a constaté que l'expression « intervention humanitaire » ne contribuait pas à faire progresser le débat, la Commission considère aussi que les termes des débats passés opposant partisans et adversaires d'un « droit d'intervention » par un État sur le territoire d'un autre sont dépassés et de peu d'utilité. Nous préférons parler non pas d'un « droit d'intervention », mais plutôt d'une « responsabilité de protéger ».

2.5 Changer la terminologie du débat peut certes éliminer un obstacle à l'action effective mais ne change bien évidemment rien aux questions de fond qui doivent être réglées. Tous les enjeux moraux, juridiques, politiques et opérationnels – qui renvoient aux notions de nécessité, d'autorité, de volonté et de capacité, respectivement – sont toujours là et toujours aussi difficiles et controversés. Mais si l'on est disposé à aborder tous ces enjeux sous l'angle nouveau que nous proposons, il se peut que la recherche de réponses communes s'en trouve facilitée d'autant.

2.6 Dans la suite du présent chapitre, nous nous efforcerons de démontrer qu'il y a tout intérêt, au niveau des principes comme sur les plans pratique et politique, à repenser la question de l'intervention en tant que responsabilité de protéger. Les éléments constitutifs de l'argumentation sont, tout d'abord, les principes inhérents à la notion de souveraineté et, ensuite, les effets des principes émergents relatifs aux droits de l'homme et à la sécurité humaine, et l'évolution de la pratique étatique et intergouvernementale.

LA SIGNIFICATION DE LA SOUVERAINETÉ

La règle de non-intervention

2.7 La souveraineté en est venue à désigner, selon le schéma westphalien, l'identité juridique de l'État en droit international. C'est une notion qui introduit ordre, stabilité et prévisibilité dans les relations internationales, en ce sens que les États souverains sont considérés comme étant égaux, indépendamment des différences de taille ou de richesse. Le principe de l'égalité souveraine des États est consacré au paragraphe 1 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Au plan interne, la souveraineté signifie la capacité de prendre des décisions contraignantes à l'égard de la population et des ressources qui se trouvent sur le territoire de l'État. Cela étant, de manière générale, l'autorité de l'État est considérée comme étant non pas absolue, mais limitée et réglementée au plan interne par les dispositions constitutionnelles relatives à la séparation des pouvoirs.

2.8 L'une des conditions de la souveraineté d'un État quel qu'il soit est l'obligation correspondante de respecter la souveraineté de tous les autres États : la règle de non-intervention est consacrée au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Un État souverain est habilité en droit international à exercer une compétence exclusive et totale à l'intérieur des frontières de son territoire. Les autres États ont l'obligation correspondante de ne pas intervenir dans les affaires intérieures d'un État souverain. Si cette obligation est violée, l'État victime a en plus le droit de défendre son intégrité territoriale et son indépendance politique. À l'époque de la décolonisation, ce sont les États nouvellement indépendants qui ont réaffirmé de la manière la plus catégorique le principe de l'égalité souveraine des États et son corrolaire, la règle de non-intervention.

2.9 Il n'en demeure pas moins que, même si l'intervention à des fins de protection humaine était extrêmement rare, la pratique étatique durant les années de guerre froide montre que de nombreux pays étaient à l'époque peu disposés à renoncer au recours à l'intervention en tant qu'instrument utilisé à des fins politiques ou autres. Dans les deux

camps idéologiques de l'époque, des dirigeants sont intervenus pour soutenir des gouvernements amis contre leur population locale, tout en appuyant aussi des mouvements rebelles et autres opposants dans des États membres de l'autre camp idéologique. Aucun n'était en tout cas disposé à exclure a priori le recours à la force sur le territoire d'un autre État où ses ressortissants se trouveraient bloqués ou menacés.

2.10 La portée du droit de légitime défense, bien établi, universellement reconnu et consacré dans l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, a été parfois étendue au droit de lancer des raids punitifs contre des pays voisins qui ne veulent pas, ou bien ne peuvent pas, empêcher que leur territoire soit utilisé comme base de départ pour des attaques armées ou des attaques terroristes transfrontières. Il n'en demeure pas moins que les nombreux exemples d'intervention que l'on peut relever dans la pratique effective des États tout au long du XX^{e} siècle n'ont pas débouché sur un abandon de la règle de non-intervention.

Le principe fondateur du système des Nations Unies

2.11 Le statut de Membre de l'Organisation des Nations Unies constitue le symbole incontestable de l'acquisition du statut d'État souverain indépendant et, par conséquent, la confirmation formelle de l'admission dans la communauté des nations. L'ONU est aussi devenue la principale instance internationale de collaboration pour la réalisation commune des trois objectifs que sont la construction de l'État, l'édification de la nation et le développement économique. L'ONU est donc devenue le principal lieu où la souveraineté des États devait être farouchement protégée, et non abrogée dans l'indifférence générale.

2.12 L'ONU est une organisation qui se consacre au maintien de la paix et de la sécurité internationales sur la base de la protection de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique et de la souveraineté nationale de ses États membres. Or, l'écrasante majorité des conflits armés se déroulant à l'heure actuelle sont internes, et non interétatiques. Par ailleurs, la proportion de civils tués dans ces conflits est passée d'environ un sur 10 au début du XX^{e} siècle à neuf sur 10 à la fin du même siècle. L'Organisation s'est donc trouvée devant une difficulté de taille : comment concilier ses principes fondateurs, qui prescrivent la souveraineté de ses États Membres, et son mandat premier, qui va de pair avec ces principes et porte sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales (« préserver les générations futures du fléau de la guerre »), d'une part, et sa mission tout aussi impérieuse qui consiste à favoriser les intérêts et le bien-être des populations à l'intérieur de ces États (« Nous, peuples des Nations Unies »), de l'autre.

2.13 Le Secrétaire général a redéfini ce dilemme en se fondant sur deux concepts de la souveraineté, le premier relevant de l'État et le second du peuple et des individus. Sa démarche reflète la volonté toujours plus forte, partout dans le monde, de favoriser la démocratie politique (gouvernement du, par et pour le peuple) et le développement des libertés publiques. La seconde conception de la souveraineté à laquelle il se réfère ne doit en aucune manière être perçue comme une atteinte à la notion traditionnelle de la souveraineté des États. Il s'agit au contraire de dire que la notion traditionnelle de la souveraineté des États devrait pouvoir englober aisément l'objectif d'une autonomie et d'une liberté plus grandes du peuple, aux plans tant individuel que collectif.

La souveraineté en tant que responsabilité

2.14 La Charte des Nations Unies est elle-même un exemple d'obligation internationale que les États Membres assument volontairement. D'une part, en accordant à l'État signataire le statut de Membre de l'ONU, la communauté internationale accueille cet État en tant que

membre responsable de la communauté des nations. D'autre part, l'État lui-même, en signant la Charte, accepte les responsabilités qui découlent de sa signature. Il ne s'agit pas d'un transfert ou d'une dilution de la souveraineté de l'État. Mais il s'agit par contre d'une redéfinition nécessaire : on passe d'une *souveraineté de contrôle* à *une souveraineté de responsabilité*, pour ce qui est tant des fonctions internes que des responsabilités externes.

2.15 Cette conception de la souveraineté comme responsabilité, qui est de plus en plus reconnue dans la pratique étatique, est importante à trois égards. En premier lieu, elle implique que les autorités étatiques sont responsables *des* fonctions qui permettent de protéger la sécurité et la vie des citoyens et de favoriser leur bien-être. En deuxième lieu, elle donne à penser que les autorités politiques nationales sont responsables *à l'égard* des citoyens au plan interne et de la communauté internationale par l'intermédiaire de l'ONU. En troisième lieu, elle signifie que les agents de l'État sont responsables de leurs actes, c'est-à-dire qu'ils doivent *rendre des comptes* pour ce qu'ils font ou ne font pas. L'argument en faveur de cette redéfinition théorique de la souveraineté est renforcé par l'impact sans cesse grandissant des normes internationales relatives aux droits de l'homme, et la prégnance toujours plus grande de la notion de sécurité humaine dans le discours international.

DROITS DE L'HOMME, SÉCURITÉ HUMAINE ET NOUVELLE PRATIQUE

Droits de l'homme

2.16 L'adoption de nouvelles normes de comportement des États en matière de protection et de promotion des droits de l'homme consacrés au plan international a été l'un des plus grands progrès réalisés après la Seconde Guerre mondiale. Au paragraphe 3 de l'Article 1 de son acte constitutif, la Charte de 1945, l'ONU s'est engagée à « développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) incarne le code moral, le consensus politique et la synthèse juridique des droits de l'homme. La simplicité de style de la Déclaration ne rend pas justice à la passion de convaincre qui l'anime. Son élégance a été source d'inspiration tout au long des décennies; ses dispositions englobent le vocabulaire du grief. Les deux Pactes de 1966, relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, réaffirment la norme des droits de l'homme et en font le principe fondamental des relations internationales, ajoutant ainsi force et précision à la Déclaration universelle.

2.17 L'ensemble constitué par la Déclaration universelle et les Pactes a tracé les grandes lignes de l'action internationale dans le domaine des droits de l'homme, établi les critères d'évaluation du comportement des États, suscité l'adoption de dispositions pertinentes dans de nombreuses législations nationales et conventions internationales, et abouti à la création d'infrastructures nationales durables pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Ces instruments constituent d'importantes étapes dans la transition d'une culture de la violence à une culture plus éclairée, axée sur la paix.

2.18 Parallèlement, on assiste à la constitution progressive d'une autre transition, d'un passage d'une culture de l'impunité souveraine à une culture de la responsabilité nationale et internationale. Les organisations internationales, les militants de la société civile et les ONG utilisent les normes et les instruments internationaux des droits de l'homme comme références concrètes à partir desquelles ils jugent le comportement des États. Ensemble, l'ONU et les ONG ont à leur actif de nombreux succès. Des lois nationales et des instruments internationaux ont été améliorés, des prisonniers politiques ont été libérés, et

certaines victimes d'actes de violence ont été indemnisées. Les avancées les plus récentes en ce qui concerne les normes internationales relatives aux droits de l'homme ont consisté à perfectionner le droit international humanitaire, comme en témoignent, par exemple, la Convention d'Ottawa sur les mines terrestres, qui subordonne les calculs militaires aux préoccupations humanitaires devant un type d'armes qui ne peut distinguer un soldat d'un enfant, ainsi que le statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale.

2.19 Le droit relatif aux droits de l'homme se rapproche de plus en plus de la réalisation de la notion de justice universelle, « justice sans frontières», non seulement dans son contenu mais également dans son fonctionnement. Outre les nouveaux tribunaux pénaux internationaux qui ont été créés spécialement pour connaître des crimes contre l'humanité commis dans les Balkans, au Rwanda et en Sierra Leone, et outre la Cour pénale internationale qui doit voir le jour pour connaître de ces crimes partout où ils sont commis et à tout moment à l'avenir, la compétence universelle qui est aujourd'hui inscrite dans un certain nombre de traités, les Conventions de Genève par exemple, et qui permet à tout État partie de poursuivre toute personne accusée des crimes en question, commence, comme on l'a vu au Chapitre 1, à être appliquée sérieusement.

2.20 L'importance de ces évolutions dans le contexte de l'établissement de nouvelles normes de comportement et de nouveaux moyens de les faire respecter est incontestable. La Mais la clef du respect effectif des droits de l'homme demeure ce qu'elle a toujours été, à savoir le droit interne et la pratique nationale : les systèmes judiciaires des États souverains sont les mieux placés pour assurer la défense en première ligne de l'état de droit, et devraient donc être indépendants, professionnels et dotés de ressources appropriées. Ce n'est que lorsque les systèmes de justice nationaux ne peuvent pas ou ne veulent pas se saisir de crimes contre l'humanité que la compétence universelle et d'autres mécanismes internationaux devraient intervenir.

La Sécurité humaine

2.21 La sécurité a acquis une signification et une portée beaucoup plus grandes depuis que la Charte des Nations Unies a été signée, en 1945. La sécurité humaine signifie la sécurité des gens – leur sûreté physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'être humains, et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales. La reconnaissance croissante, à l'échelle mondiale, que la notion de sécurité doit inclure les gens en plus des États a constitué une évolution importante de la réflexion internationale sur le sujet au cours de la dernière décennie. Le Secrétaire général, Kofi Annan, a lui-même placé la question de la sécurité humaine au centre du débat actuel lorsque, dans la déclaration qu'il a faite à la 54e session de l'Assemblée générale, il a clairement indiqué qu'il comptait réfléchir aux « perspectives de la sécurité humaine et de l'intervention dans le siècle prochain ».

2.22 La présente Commission admet parfaitement que les questions de souveraineté et d'intervention ne concernent pas simplement les droits ou prérogatives des États, et qu'elles affectent profondément et concernent des êtres humains de manière fondamentale. L'un des avantages que l'on retire en résumant l'enjeu essentiel de ce débat comme étant « la responsabilité de protéger » est qu'il concentre l'attention là où elle doit l'être en premier, à savoir sur les besoins humains de ceux qui demandent protection ou assistance. Ce faisant, l'axe principal du débat sur la sécurité se déplace, de la sécurité territoriale et de la sécurité par les armements à la sécurité par le développement humain et l'accès à l'alimentation, à l'emploi et à la sécurité écologique. Les éléments fondamentaux de la sécurité humaine – la sécurité

des *gens* contre les menaces à leur vie, leur santé, leurs moyens de subsistance, leur sûreté personnelle et leur dignité humaine – peuvent être mis en péril par une agression externe, mais aussi par des facteurs internes, y compris les forces « de sécurité ». L'attachement continu à une conception trop étroite de la « sécurité nationale » est peut-être l'une des raisons pour lesquelles de nombreux gouvernements consacrent davantage de ressources à protéger leurs citoyens contre une attaque militaire extérieure indéfinissable qu'à les prémunir contre des ennemis omniprésents tels que les maladies et d'autres dangers qui menacent quotidiennement la sécurité humaine.

2.23 La perception traditionnelle, étroite, de la sécurité fait abstraction des préoccupations les plus élémentaires et légitimes de tout un chacun quant à sa sécurité dans la vie de tous les jours. Elle détourne aussi vers les armements et les forces armées des quantités considérables de ressources nationales matérielles et humaines, empêchant ainsi les pays de protéger leurs citoyens contre des formes chroniques d'insécurité telles que la faim, la maladie, la pénurie de logements adéquats, la criminalité, le chômage, les conflits sociaux et les risques environnementaux. Lorsque le viol devient une arme de guerre et de nettoyage ethnique, lorsque des milliers de personnes périssent dans des inondations parce que la campagne environnante a été ravagée et lorsque des citoyens sont tués par leurs propres forces de sécurité, on ne peut plus se contenter d'assimiler la sécurité à la seule sécurité nationale ou territoriale. La notion de sécurité humaine peut couvrir – et couvre effectivement – tous ces cas de figure.

La nouvelle pratique

2.24 Le débat sur l'intervention militaire à des fins de protection humaine s'est posé à la communauté internationale essentiellement à cause du véritable gouffre existant entre, d'une part, les besoins et la détresse ressentis, et perçus comme étant ressentis, dans le monde réel et, d'autre part, les instruments et modalités codifiés utilisés pour la gestion de l'ordre mondial. Il est apparu parallèlement un décalage, non moins capital, entre les meilleures pratiques en matière de comportement international telles qu'elles sont codifiées dans la Charte des Nations Unies et la pratique étatique effective telle qu'elle s'est constituée au cours des 56 années écoulées depuis la signature de la Charte. Certes, on n'est pas encore suffisamment fondé à affirmer qu'un nouveau principe de droit international coutumier est apparu, mais une pratique croissante des États et des organisations régionales, ainsi que les précédents du Conseil de sécurité, donnent à penser qu'un principe directeur est apparu – qui, de l'avis de la Commission, pourrait à juste titre être appelé « la responsabilité de protéger ».

2.25 Le principe émergent en question veut que l'intervention à des fins de protection humaine, y compris l'intervention militaire dans des cas extrêmes, est admissible lorsque des civils sont en grand péril ou risquent de l'être à tout moment et que l'État en question ne peut pas ou ne veut pas mettre fin à ce péril ou en est lui-même l'auteur. Le Conseil de sécurité lui-même s'est montré de plus en plus disposé, ces dernières années, à agir sur cette base, l'exemple le plus évident étant celui de la Somalie, où ce qui était une situation essentiellement interne a été défini comme une menace à la paix et à la sécurité internationales justifiant des mesures coercitives en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Tel est aussi essentiellement l'argument invoqué par le CEDEAO pour justifier son intervention au Libéria et en Sierra Leone, ainsi que l'intervention mise sur pied sans l'accord du Conseil de sécurité par l'OTAN au Kosovo.

2.26 L'idée qu'il existe un nouveau principe directeur favorable à l'intervention militaire à des fins de protection humaine est également corroborée par toute une série de sources juridiques, y compris des sources qui existent indépendamment de tous devoirs, responsabilités ou pouvoirs qui pourraient être dérivés du Chapitre VII de la Charte des Nations

Unies. Ces fondements juridiques sont, notamment, les principes fondamentaux du droit naturel; les dispositions relatives aux droits de l'homme énoncées dans la Charte des Nations Unies; la Déclaration universelle des droits de l'homme, conjointement avec la Convention contre le génocide; les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels relatifs au droit international humanitaire; le statut de la Cour pénale internationale; et un certain nombre d'autres accords et pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et à leur protection. Nous reviendrons sur certaines des ramifications et conséquences de ces faits nouveaux dans le Chapitre 6, lorsque nous examinerons la question de l'autorité.

2.27 Partant de notre compréhension de la pratique étatique, des précédents du Conseil de sécurité, des normes existantes, des principes directeurs émergents et de l'évolution du droit international coutumier, la Commission estime que la polarisation fortement anti-intervention militaire de la Charte ne doit pas être considérée comme absolue lorsqu'une action décisive s'impose pour des raisons de protection humaine. Le degré de légitimité conféré à l'intervention sera généralement fonction de la réponse apportée à des questions telles que celles du but, des moyens, de l'épuisement des autres voies de recours contre des injustices, de la proportionnalité de la riposte à la provocation initiale, et de l'organisme autorisant. Toutes ces questions vont se poser de nouveau, mais, pour l'instant, il s'agit simplement de constater qu'il existe un corpus important et croissant de droit et de pratique confortant l'idée selon laquelle, quelle que soit la forme appropriée d'exercice de cette responsabilité, les États en tant que communauté au sens large ont une responsabilité de protéger à l'égard tant de leurs propres citoyens que de ceux d'autres États.

CHANGER LES TERMES DU DÉBAT

2.28 La formulation traditionnelle du débat souveraineté-intervention – où il est question du « droit d'intervention humanitaire » ou du « droit d'intervention » – est inopportune à au moins trois égards. En premier lieu, elle concentre forcément l'attention sur les prétentions, droits et prérogatives des États intervenants éventuels, au détriment des besoins urgents des bénéficiaires éventuels de l'intervention. En deuxième lieu, en focalisant le débat sur l'acte d'intervention au sens strict, le discours traditionnel ne tient pas suffisamment compte de la nécessité d'un effort de prévention préalable ou d'une assistance complémentaire ultérieure, deux éléments qui sont souvent négligés dans la pratique. Enfin, même s'il convient de ne pas exagérer l'importance de ce point, la formulation traditionnelle a pour effet d'établir la prépondérance de l'intervention sur la souveraineté dès le début du débat. Les dés sont pipés en faveur de l'intervention avant toute discussion, dans la mesure où toute contestation dont elle fait l'objet tend à acquérir le label délégitimant d'antihumanitaire.

2.29 La Commission est d'avis que le débat sur l'intervention à des fins de protection humaine devrait être concentré non pas sur « le droit d'intervention » mais sur « la responsabilité de protéger ». Le changement de terminologie proposé correspond aussi à un changement de perspective, qui inverse les perceptions propres à la formulation traditionnelle et en ajoute de nouvelles :

- Premièrement, la responsabilité de protéger implique une évaluation des enjeux du point de vue de ceux qui demandent ou nécessitent un soutien, et non de ceux qui envisagent éventuellement d'intervenir. La terminologie que nous préférons adopter ramène les faisceaux des projecteurs de la communauté internationale là où ils auraient toujours dû être, c'est-à-dire sur la responsabilité de protéger les communautés de massacres à grande échelle, les femmes de viols systématiques et les enfants de la famine.

- Deuxièmement, la responsabilité de protéger reconnaît que c'est à l'État concerné qu'incombe la responsabilité à cet égard, et que la communauté internationale ne peut prendre la relève et assumer cette responsabilité à sa place que dans les situations où il ne peut pas ou ne veut pas s'en acquitter, ou lorsqu'il est lui-même coupable. Dans bien des cas, l'État concerné voudra s'acquitter de ses obligations, intégralement et dans le cadre d'un partenariat actif avec les représentants de la communauté internationale. La « responsabilité de protéger » est donc davantage un concept-lien, qui jette un pont entre l'intervention et la souveraineté, alors que le discours du « droit ou responsabilité d'intervenir » est intrinsèquement axé davantage sur la confrontation.

- Troisièmement, la responsabilité de protéger ne se limite pas à la « responsabilité de réagir », elle englobe aussi la « responsabilité de prévenir » et la « responsabilité de reconstruire ». Elle nous incite à considérer les coûts et les résultats de l'action et de l'inaction, et établit des liens conceptuels, normatifs et opérationnels entre l'aide, l'intervention et la reconstruction.

2.30 La Commission estime que la responsabilité de protéger incombe d'abord et avant tout à l'État dont la population est directement touchée. Cette idée correspond non seulement à l'état du droit international et du système étatique moderne, mais également à une réalité concrète qui renvoie à la question de savoir qui est le mieux placé pour obtenir le résultat voulu. Les autorités nationales sont les mieux placées pour prendre les mesures propres à empêcher que les problèmes ne dégénèrent en conflit. Ces autorités sont aussi les mieux placées pour comprendre les problèmes qui surviennent et les régler. Quand des solutions sont nécessaires, ce sont les citoyens de l'État considéré qui ont le plus intérêt à ce que les solutions proposées réussissent, à veiller à ce que les autorités nationales soient pleinement responsables des mesures qu'elles prennent, ou ne prennent pas, pour régler ces problèmes, et à contribuer à faire en sorte que les problèmes passés ne se reproduisent pas.

2.31 Certes, la responsabilité de protéger incombe en premier à l'État dont la population est directement touchée, mais il subsiste une responsabilité résiduelle qui incombe à la communauté des États dans son ensemble. Cette responsabilité « subsidiaire » est activée lorsque tel ou tel État est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger; ou est lui-même l'auteur effectif des crimes ou atrocités en question; ou lorsque des personnes vivant à l'extérieur d'un État donné sont directement menacées par des actes qui se déroulent dans cet État. Cette responsabilité résiduelle exige aussi, dans certaines circonstances, que des mesures soient prises par l'ensemble de la communauté des États pour venir en aide à des populations en péril ou gravement menacées.

2.32 La responsabilité de protéger consiste, en substance, à fournir protection et aide à des populations en péril. Trois éléments essentiels font partie intégrante de cette responsabilité : non seulement la responsabilité de *réagir* à une catastrophe humaine effective ou redoutée, mais aussi la responsabilité de la *prévenir* et la responsabilité de *reconstruire* après l'événement. Chacun de ces trois éléments sera examiné en détail dans les chapitres suivants du présent rapport, mais il importe d'insister d'ores et déjà sur le fait que soutenir la responsabilité de protéger implique et appelle nécessairement des décisions et mesures d'assistance aussi multiples que variées. Il peut s'agir de mesures tant à long qu'à court termes propres à empêcher que des situations qui menacent la sécurité humaine ne se produisent, ne s'intensifient, ne se répandent ou ne perdurent, et à reconstituer les moyens propres à empêcher qu'elles ne se reproduisent; il peut aussi s'agir, du moins dans des cas extrêmes, d'interventions militaires destinées à protéger des civils en péril.

2.33 Changer les termes du débat pour passer du « droit d'intervention » à la « responsabilité de protéger » permet de ramener l'axe principal de discussion à son emplacement naturel, à savoir les besoins de ceux qui nécessitent ou demandent une assistance. Mais, si cette redéfinition est importante et nécessaire, elle n'est pas en soi suffisante, comme on l'a constaté plus haut, pour résoudre les difficiles questions concernant les circonstances dans lesquelles la responsabilité de protéger doit être exercée – légitimité, autorité, efficacité opérationnelle et volonté politique. Ces questions seront débattues en détail dans les chapitres qui suivent. La Commission ne prétend pas avoir résolu toutes ces questions difficiles d'ores et déjà et pour toujours, mais elle espère que la démarche qu'elle a adoptée suscitera une réflexion novatrice sur les moyens d'instaurer durablement une forme d'action efficace et judicieuse.

3. LA RESPONSABILITÉ DE PRÉVENIR

UNE FERME VOLONTÉ DE PRÉVENIR

3.1 La présente Commission est fermement convaincue que la responsabilité de protéger s'accompagne nécessairement d'une responsabilité de prévenir. Et il est, à notre avis, grand temps que la communauté internationale fasse davantage pour combler l'écart entre le soutien en paroles à la prévention et la volonté concrète de prévenir. L'idée qu'il faut faire davantage pour la prévention et épuiser toutes les options disponibles à cette fin avant de se lancer tête baissée dans une intervention a constitué un thème fréquemment évoqué dans nos consultations partout dans le monde, et c'est une idée à laquelle nous souscrivons sans réserve.

3.2 La prévention des conflits meurtriers et d'autres formes de catastrophes produites par l'homme incombe, comme toutes les autres composantes de la responsabilité de protéger, d'abord et avant tout aux États souverains et aux communautés et institutions qui s'y trouvent. Une volonté résolue des autorités nationales d'assurer un traitement équitable et l'égalité des chances pour tous les citoyens constitue un fondement solide pour la prévention des conflits. Quant aux moyens nécessaires pour y parvenir, ils relèvent essentiellement de la responsabilisation et de la bonne gouvernance, de la protection des droits de l'homme, de la promotion du développement socioéconomique et de la répartition équitable des ressources.

3.3 Mais la prévention des conflits n'est pas une affaire strictement nationale ou locale. Le défaut de prévention peut avoir de vastes répercussions et des coûts importants à l'échelle internationale. Par ailleurs, la réussite de la prévention nécessite souvent – et dans bien des cas exige – un appui résolu de la communauté internationale. Cet appui peut prendre diverses formes. Il peut consister en une aide au développement et en d'autres actions susceptibles de contribuer à éliminer les causes profondes d'un conflit potentiel; il peut s'agir d'un soutien aux initiatives prises localement pour promouvoir la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme ou l'état de droit; ou il peut prendre la forme de missions de bons offices, d'efforts de médiation et d'autres actions destinées à favoriser le dialogue ou la réconciliation. Dans certains cas, l'appui international aux efforts de prévention peut prendre la forme de mesures d'incitation; dans d'autres, il peut s'agir du recours à des mesures contraignantes, voire punitives.

3.4 En témoignant d'un souci réel d'aider les autorités locales qui s'efforcent de résoudre tout à la fois les causes profondes des conflits et leurs sources plus immédiates, les efforts internationaux au sens large ne peuvent que gagner en crédibilité – aux plans interne, régional et mondial. Cette crédibilité est particulièrement importante lorsque l'action internationale doit, après la prévention, passer au stade de la réaction, surtout quand cette réaction implique nécessairement des mesures coercitives et, en désespoir de cause, le recours à la force armée. Fondamentalement, les efforts de prévention visent bien évidemment à réduire, sinon éliminer complètement, la nécessité d'une intervention. Cela étant, même lorsque ces efforts ne permettent pas d'empêcher un conflit ou une catastrophe, ils constituent une condition préalable nécessaire à une réaction efficace.

3.5 L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont adopté en 2000 des résolutions reconnaissant le rôle capital de toutes les composantes du système des Nations Unies dans la prévention des conflits et énonçant des engagements à accroître leur efficacité. Le *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies* insiste longuement sur la nécessité d'éviter de telles opérations par une prévention plus efficace. L'important rapport du Secrétaire général sur la *Prévention des conflits armés*, paru en 2001, constituait un nouvel exposé énonçant clairement les raisons pour lesquelles il conviendrait de privilégier de nouveau la coopération pour la prévention, et il contient de nombreuses recommandations de portée étendue, plus particulièrement en ce qui concerne le règlement de problèmes structurels profondément enracinés, recommandations que la Commission approuve pleinement.

3.6 En réponse à ces appels et à d'autres lancés au fil des ans, toute une série de mécanismes internationaux, régionaux et non gouvernementaux, prometteurs en matière de prévention des conflits et plus particulièrement axés sur les conflits intra-étatiques, ont été créés ou élargis dans les années 90. À titre d'exemple, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), avec le concours de donateurs extérieurs, s'est dotée en 1993 d'un mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a mis en place un certain nombre de mécanismes et de pratiques internes novateurs pour la prévention des conflits en Europe. Tout aussi importante a été l'augmentation non négligeable du rôle joué par les organisations non gouvernementales, en particulier dans le contexte de l'alerte rapide et de la mobilisation de l'opinion publique interne et mondiale en faveur des mesures de prévention.

3.7 Or, les ressources, de l'ONU ou autres, consacrées à la prévention sous toutes ses formes, demeurent négligeables par rapport à celles que les organisations intergouvernementales et les États eux-mêmes consacrent aux préparatifs de la guerre, à la guerre elle-même, aux interventions coercitives, à l'assistance humanitaire aux victimes de conflits et de catastrophes, à la reconstruction après les interventions et au maintien de la paix. Bien souvent, ceux qui ont les moyens d'agir préfèrent faire le pari soit que la situation finira par se régler d'elle-même, soit que la crise continuera de couver sans exploser, soit encore que le conflit qui en résulterait serait moins terrible que prévu ou pourrait être circonscrit assez rapidement. De ce fait, selon la Commission Carnegie pour la prévention des conflits meurtriers, la communauté internationale a consacré dans les années 90 près de 200 milliards de dollars à la gestion des conflits dans le cadre de sept interventions majeures (Bosnie-Herzégovine, Somalie, Rwanda, Haïti, golfe Persique, Cambodge et El Salvador), mais aurait pu économiser 130 milliards de dollars si elle avait opté pour une approche préventive plus efficace.

3.8 Il subsiste un décalage entre les discours et le soutien financier et politique effectif à la prévention. L'un des problèmes, et non des moindres, a trait à l'aide au développement. Certes, la communauté internationale ne cesse de perfectionner les modalités d'utilisation de l'aide au développement pour favoriser la prévention des conflits, mais le montant total de l'aide au développement à l'échelle mondiale est en nette diminution depuis quelques années. Le remboursement des dettes accumulées au cours de la guerre froide continue d'imposer une charge écrasante à de nombreux pays en développement dont l'économie est en proie à de graves difficultés, rendant plus rares encore des ressources déjà limitées, exacerbant les disparités de revenus à l'intérieur des sociétés et empêchant nombre d'États de consacrer leurs propres ressources à la prévention des conflits. Les politiques commerciales appliquées par de nombreux pays industrialisés plus riches, qui pénalisent ou restreignent injustement l'accès à leurs marchés, et la détérioration des termes de l'échange

que connaissent de nombreux pays en développement n'ont guère facilité la réduction de ce fardeau de la dette ni le développement de capacités permettant de pourvoir aux besoins du développement socioéconomique des populations.

3.9 La prévention efficace des conflits et des sources connexes de détresse humaine auxquelles on s'intéresse dans le présent rapport suppose que trois conditions essentielles soient réunies. La première a trait à la connaissance de la fragilité de la situation et des risques qui vont de pair avec cette fragilité – ce que l'on appelle « l'alerte rapide ». La deuxième a trait à la compréhension des différentes politiques susceptibles de modifier effectivement le cours des choses – ce que l'on appelle « l'outillage préventif ». Et la troisième renvoie, comme toujours, à la volonté d'appliquer les mesures décidées – la question de la « volonté politique ». Nous aborderons rapidement les deux premières conditions dans le présent chapitre, et la troisième dans le Chapitre 8. L'objet de la présente Commission n'est pas de procéder à une analyse détaillée des modalités de prévention des conflits, domaine qui a déjà été amplement traité par de nombreux autres auteurs. Mais, s'agissant de la responsabilité de protéger, il est urgent et nécessaire d'améliorer la prévention des conflits à tous les niveaux – conceptuel, stratégique et opérationnel. L'un des buts essentiels recherchés par la Commission est de susciter une volonté plus sérieuse et soutenue de s'attaquer aux causes profondes des problèmes qui mettent des populations entières en danger, ainsi qu'une utilisation plus efficace des mesures d'intervention directe.

ALERTE RAPIDE ET ANALYSE

3.10 On a peut-être tendance, ces jours-ci, à exagérer, dans les milieux gouvernementaux et les organisations intergouvernementales, la gravité du problème que pose l'absence de systèmes d'alerte rapide. Le plus souvent, ce ne sont pas les données de base qui manquent, mais leur analyse et la définition des politiques qui en découlent, ainsi que la volonté de régler les problèmes. Bien trop souvent – et les derniers rapports sur la réaction de l'ONU au Rwanda en 1994 le confirment – l'absence d'alerte rapide est une excuse plus qu'une explication, et le problème réside dans l'absence non pas de l'alerte, mais de la réaction rapide.

3.11 Cela étant dit, il faut consacrer davantage de ressources publiques à l'alerte rapide et à l'analyse. L'exactitude des prévisions constitue à la fois le fondement et la condition nécessaire de l'action préventive; or, trop souvent, l'analyse préventive, si tant est qu'il y en ait une, ne prend pas en compte des facteurs clefs, ne voit pas des signaux d'alarme essentiels (et rate donc des occasions d'intervention rapide) ou interprète mal le problème (ce qui amène à utiliser les mauvais instruments). La capacité d'analyse en vue de la prévision des conflits violents est aussi affaiblie par un certain nombre d'autres problèmes : multiplicité des variables associées aux causes profondes du conflit et complexité de leur interaction; absence, de ce fait, de modèles fiables de prévision des conflits; et, tout simplement, éternel problème de l'obtention d'une information fiable pouvant servir de base à l'analyse et à l'action.

3.12 À ce jour, l'alerte rapide déclenchée en cas de menace de conflit meurtrier relève essentiellement d'une démarche ad hoc et non structurée. Elle fait intervenir un large éventail d'entités, notamment les ambassades et les services de renseignement, les forces de maintien de la paix des Nations Unies, les ONG qui s'occupent de secours et d'aide au développement, les groupes nationaux et internationaux de défense des droits de l'homme, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), des groupes religieux, des universitaires et des médias. La qualité des renseignements est variable et la coordination entre ces groupes est rudimentaire, sinon inexistante. Les institutions spécialisées des Nations Unies et les ONG

qui s'occupent de développement ont l'avantage d'être présentes au niveau des communautés de base dans les pays, mais elles n'ont souvent ni les compétences, ni les ressources humaines, ni surtout le mandat dont elles ont besoin pour fournir des renseignements précis et fiables à des fins d'alerte rapide.

3.13 Cette situation peu satisfaisante est à l'origine de l'apparition d'un nouveau type d'ONG qui se consacrent exclusivement à l'alerte rapide sur les conflits. Des organisations telles que l'International Crisis Group (ICG) surveillent des régions du monde où des conflits semblent en gestation et informent sur ce qui s'y passe; et elles s'emploient très activement à alerter les gouvernements et les médias si elles estiment qu'une action préventive s'impose d'urgence. Leur action est complétée par les moyens de surveillance et d'établissement de rapports dont disposent des organisations internationales et nationales de défense des droits de l'homme telles qu'Amnesty International (AI), Human Rights Watch (HRW) et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Ces organisations, qui consacraient auparavant l'essentiel de leurs énergies à diffuser des renseignements sur les violations des droits de l'homme subies par des particuliers ou des groupes, se sont consciemment employées à élargir leur champ d'intervention à l'alerte rapide sur les conflits susceptibles de provoquer des violations massives des droits de l'homme, voire des génocides. Le développement impressionnant de ces centres autochtones de défense des droits de l'homme dans la période de l'après-guerre froide fait de cette catégorie d'intervenants un réseau de plus en plus puissant axé sur l'information et les partenariats. Cela étant, il faut du temps pour que ces organisations apprennent à mieux coordonner leurs actions, mobiliser leurs mandants à l'échelle mondiale, travailler avec les médias et faire bouger les gouvernements.

3.14 Le Siège de l'ONU est souvent désigné comme le lieu où, logiquement, il conviendrait de centraliser l'alerte rapide. Des efforts sont faits depuis plus de deux décennies pour améliorer les capacités de l'Organisation mondiale en matière de collecte et d'analyse des renseignements. L'un de ses atouts réside dans le mandat spécial que l'Article 99 de la Charte des Nations Unies confère au Secrétaire général, à savoir « attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Le Secrétariat dispose, en d'autres termes, d'une large capacité d'alerter le monde, que ce soit discrètement ou non, lorsqu'un conflit menace d'éclater. Mais les efforts visant à améliorer la capacité d'alerte rapide de l'Organisation ont jusqu'à présent été insuffisants. Et, pour l'avenir prévisible, les moyens de collecte et d'analyse continueront dans une large mesure de dépendre de sources autres que celles qui relèvent de l'ONU.

3.15 Le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, parmi nombre d'autres entités, préconise dans son rapport que cette fonction de centre d'échange soit confiée à l'ONU, et note qu'« il faut améliorer la collecte et l'analyse des informations au Siège, et notamment renforcer le dispositif d'alerte rapide qui permet de déceler ou de reconnaître la menace ou le risque de conflit ou de génocide ». Ce rapport contient aussi des propositions très détaillées sur la mise en place d'un système d'alerte rapide au Secrétariat de l'ONU. La Commission approuve pleinement ces propositions.

3.16 La mise en place d'un système d'alerte rapide par la mobilisation des moyens gouvernementaux existants est une idée qui mérite d'être approfondie, mais il convient d'être réaliste quant à la mesure dans laquelle les États voudront bien divulguer des informations qui risquent de compromettre leurs propres réseaux de renseignement, ainsi que la mesure dans laquelle ce type d'informations peut être fiable. Afin que le Secrétaire général soit mieux équipé pour fournir au Conseil de sécurité une information rapide et exacte sur

les zones sujettes à conflit, il conviendrait de créer un service qui serait spécialement chargé de recevoir et d'analyser l'information sensible émanant des États Membres et d'autres sources, et qui relèverait directement du Secrétaire général. L'effectif de ce service serait composé d'un petit nombre de spécialistes formés à la prévention des conflits.

3.17 Il est tout aussi capital d'assurer une participation plus active des intervenants régionaux, qui ont une connaissance approfondie de la situation locale. Les conflits en gestation partagent certes un certain nombre de caractéristiques communes, mais chacun d'entre eux possède aussi, sous une forme ou une autre, des traits qui lui sont propres. Les intervenants régionaux sont souvent mieux placés pour comprendre la dynamique locale, encore que cela n'aille pas sans inconvénients, d'autant plus qu'ils ne sont souvent pas indifférents à l'issue d'un conflit meurtrier. La Commission recommande de mettre davantage de ressources au service des initiatives régionales et sous-régionales de prévention des conflits, ainsi que pour favoriser la création de capacités propres à améliorer l'efficacité des organisations régionales et sous-régionales dans les domaines du maintien de la paix, de l'imposition de la paix et de l'intervention.

LA PRÉVENTION AU NIVEAU DES CAUSES PROFONDES DES CONFLITS

3.18 Le Conseil de sécurité lui-même, organe auquel incombe au premier chef la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales, a insisté sur l'importance du traitement des causes profondes des conflits et sur la nécessité d'opter pour les stratégies de prévention efficaces sur le long terme. Ce souci est profondément ancré dans la Charte des Nations Unies, dont l'Article 55 stipule expressément que, pour « créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales », il est essentiel de trouver des solutions aux problèmes internationaux d'ordre économique, social, sanitaire et autres, d'instaurer une coopération internationale dans les domaines culturel et éducatif, et d'assurer le respect universel des droits de l'homme. La Charte fournit donc les fondements d'une approche globale et à long terme de la prévention des conflits qui procèderait d'une conception élargie de la paix et de la sécurité.

3.19 Il n'y a certes pas accord universel sur les causes précises des conflits meurtriers, mais on distingue généralement les causes sous-jacentes ou « profondes » de celles qui déclenchent un conflit armé et en sont la cause « directe ». Il est de plus en plus admis aujourd'hui que les conflits armés ne sauraient être compris en faisant abstraction de ces causes « profondes » que sont, par exemple, la pauvreté, la répression politique et la répartition inégale des ressources. Comme le Secrétaire général le note dans un rapport récent, « chaque étape franchie sur la voie de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique marque un progrès dans le sens de la prévention des conflits ». Les stratégies de prévention doivent donc contribuer à « promouvoir les droits de l'homme, protéger les droits des minorités et mettre en place des institutions politiques dans lesquelles tous les groupes sont représentés ». Ignorer ces facteurs sous-jacents revient à traiter les symptômes des conflits meurtriers, et non leurs causes.

3.20 Les mesures de prévention des conflits, à l'instar de toute autre forme d'aide, sont toujours mieux appliquées lorsqu'elles sont fondées sur une connaissance et une compréhension détaillées de la situation et instaurent la coopération la plus étroite possible entre ceux qui aident et ceux qui sont aidés. Dans l'analyse des causes des conflits et dans l'application des mesures de prévention, il est important que les pays développés soient conscients des obstacles culturels susceptibles de compromettre leur interprétation de

l'information émanant d'autres pays et d'autres régions, et qu'ils surmontent toute réticence à examiner de près ce qui, dans leurs propres politiques, pourrait avoir des incidences négatives sur les pays en développement.

3.21 La prévention au niveau des causes profondes comporte plusieurs aspects. Elle peut désigner le traitement des besoins et des carences *politiques*, ce qui peut impliquer la création de capacités et d'institutions démocratiques; la répartition constitutionnelle des pouvoirs, l'alternance et les arrangements en matière de redistribution; l'établissement de mesures renforçant la confiance entre les différents groupes ou communautés; le soutien à la liberté de la presse et à l'état de droit; la promotion de la société civile; et d'autres types d'initiatives du même ordre qui s'insèrent plus ou moins dans le cadre de la sécurité humaine.

3.22 La prévention au niveau des causes profondes peut aussi désigner le traitement des privations et de l'inégalité des chances *économiques*. Il peut alors s'agir de l'aide au développement et de la coopération dans la lutte contre les inégalités de répartition des ressources et des chances; de la promotion de la croissance économique et des possibilités qu'elle offre; de l'amélioration des termes de l'échange et des possibilités d'accès aux marchés extérieurs pour les pays en développement; de l'incitation à procéder aux réformes économiques et structurelles nécessaires; et de l'assistance technique pour le renforcement des instruments et des institutions de réglementation.

3.23 La prévention au niveau des causes profondes peut aussi désigner le renforcement des protections et institutions *juridiques*. Il peut alors s'agir de soutenir les efforts tendant à consolider l'état de droit; de protéger l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire; de promouvoir l'honnêteté et la responsabilisation des agents chargés de l'application de la loi; de renforcer les protections accordées aux groupes vulnérables, en particulier aux minorités; et de fournir un soutien aux institutions et aux organisations locales qui s'emploient à promouvoir les droits de l'homme.

3.24 La prévention au niveau des causes profondes peut enfin désigner le lancement des réformes qui s'imposent dans le secteur *militaire* et les autres services de sécurité de l'État, ce qui peut consister à améliorer l'éducation et la formation dans les forces armées; à assurer la réinsertion des anciens combattants; à renforcer les mécanismes de contrôle civil, y compris le contrôle budgétaire; à encourager les efforts tendant à obliger les services de sécurité à rendre compte de leurs actes et à agir dans les limites de la loi; et à promouvoir le respect des régimes de contrôle des armements, de désarmement et de non-prolifération, notamment le contrôle des transferts d'armes légères et de petit calibre, et l'interdiction des mines terrestres.

LA PRÉVENTION AU NIVEAU DES CAUSES DIRECTES

3.25 La « boîte à outils » de la prévention directe comporte essentiellement les mêmes compartiments – politico-diplomatique, économique, juridique et militaire – que celle de la prévention au niveau des causes profondes, mais les outils qui s'y trouvent sont différents, en raison du délai plus court dont on dispose pour obtenir des résultats. Ces outils peuvent prendre la forme d'une aide directe, d'incitations positives ou, dans les cas plus difficiles, d'une menace de « châtiment ». Mais la caractéristique essentielle et commune à toutes ces actions et mesures est qu'elles visent – même lorsque l'État concerné est réticent à coopérer – à écarter absolument toute nécessité de recourir à des mesures directement coercitives à l'encontre dudit État.

3.26 Les mesures de prévention directe d'ordre *politico-diplomatique* comportent notamment l'intervention directe du Secrétaire général de l'ONU, ainsi que les missions d'établissement des faits, les contacts avec des groupes d'amis, les efforts de commissions de personnalités éminentes, le dialogue et la médiation par le biais des bons offices, les appels internationaux et les ateliers de dialogue et de résolution des problèmes dans le cadre d'une « seconde filière » non officielle. En cas d'échec de ces mesures, la prévention directe d'ordre polico-diplomatique peut aller jusqu'à la menace ou l'imposition de sanctions politiques, l'isolement diplomatique, la suspension de la participation aux travaux de certaines organisations, les restrictions frappant les déplacements ou les avoirs de certaines personnes, l'opprobre jeté sur des personnes ou des instances désignées nommément, et d'autres mesures du même type.

3.27 Les mesures de prévention directe d'ordre *économique* peuvent également comporter des incitations aussi bien positives que négatives. Parmi les incitations positives, on peut citer la promesse de financements ou d'investissements nouveaux ou de conditions commerciales plus favorables. Une distinction s'impose ici entre, d'une part, les programmes ordinaires d'aide au développement et d'assistance humanitaire et, d'autre part, les programmes mis en oeuvre à titre préventif ou pour consolider la paix et éviter que des problèmes n'entraînent la reprise d'un conflit violent. Il faut s'attacher tout particulièrement à faire en sorte que cette assistance contribue à prévenir ou atténuer les sources de conflit au lieu de les exacerber. Les efforts de prévention directe d'ordre économique peuvent aussi avoir un caractère plus coercitif et prendre la forme, notamment, de menaces de sanctions commerciales et financières; d'un retrait des investissements; de menaces de retrait du soutien du FMI ou de la Banque mondiale; et d'une annulation de l'aide et d'autres formes d'assistance.

3.28 On peut aussi recourir à toute une gamme de mesures de prévention directe à caractère plus *juridique*. Il peut s'agir d'offres de médiation ou d'arbitrage, voire de règlement – encore que ces formules ne soient pas toujours possibles, ni acceptables pour toutes les parties, dans le cas d'un différend interne. Le déploiement d'observateurs chargés de surveiller le respect des normes relatives aux droits de l'homme et d'aider à rassurer les communautés ou groupes qui s'estiment en danger est une autre mesure qu'il vaut la peine d'envisager.

3.29 La menace d'adoption ou d'application effective de sanctions juridiques internationales est devenue ces dernières années un nouvel élément important de la panoplie des outils de la prévention internationale. En premier lieu, la création de tribunaux spéciaux chargés de connaître de crimes contre l'humanité commis au cours de conflits précis – ceux de l'ex-Yougoslavie, du Rwanda et, plus récemment, de la Sierra Leone – amènera les éventuels auteurs de crimes contre l'humanité à réfléchir davantage aux risques de sanction internationale qu'ils courent.

3.30 En deuxième lieu, la création de la Cour pénale internationale – qui prendra effet lorsque 60 États auront ratifié le Statut de 1998 – signifie qu'il y aura une nouvelle instance juridique compétente pour un large éventail de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre reconnus, dont certains sont décrits de manière plus détaillée dans le Statut que dans les instruments existants, notamment la catégorie des violences sexuelles constitutives de crimes contre l'humanité, et dont d'autres sont nouveaux, par exemple le recrutement d'enfants soldats. La création de la Cour pénale internationale est aussi une initiative positive en tant que moyen d'éviter que l'on ne parle de « deux poids, deux mesures » et de « justice des vainqueurs », accusations dont font régulièrement l'objet les tribunaux spéciaux mentionnés plus haut.

3.31 Outre les cours pénales internationales, existantes ou prévues, les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels s'y rapportant (ainsi que la Convention contre la torture) établissent une compétence universelle pour les crimes qui y sont énumérés. Tout État partie à ces instruments peut donc traduire en justice toute personne accusée de ces crimes. En tout état de cause, le droit international coutumier reconnaît la compétence universelle en matière de génocide et de crimes contre l'humanité, et plusieurs pays ont promulgué des lois conférant à leurs tribunaux la compétence de juger ces affaires. Certes, dans le passé, on parlait plus souvent de ces textes pour déplorer leur violation que pour rendre hommage à ceux qui respectaient leurs dispositions, mais le jugement et la condamnation par un tribunal belge, en 2001, de religieuses rwandaises accusées de complicité dans le génocide rwandais montre bien que la compétence universelle instaurée par ces instruments commence à être prise très au sérieux. La décision de la Chambre des Lords britannique dans l'affaire de l'extradition du général Pinochet en 1998-1999 a constitué un autre événement juridique important qui a beaucoup contribué à vider de sa substance la notion d'immunité souveraine des anciens chefs de gouvernement accusés d'avoir commis des crimes contre l'humanité pendant qu'ils étaient au pouvoir.

3.32 Les possibilités de mesures de prévention directe à caractère *militaire* sont plus limitées, mais il importe néanmoins de les mentionner. Elles peuvent prendre la forme d'opérations de reconnaissance à distance et, en particulier, d'un déploiement préventif consensuel, dont l'exemple le plus évident, et le plus réussi à ce jour, est celui de la Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine (FORDEPRENU). Dans les cas extrêmes, la prévention directe peut aller jusqu'à la menace de l'emploi de la force.

3.33 Dans tous les cas de figure, le passage d'une prévention à caractère incitatif à des mesures plus intrusives et contraignantes, telles que les menaces de sanctions économiques ou des opérations militaires, par exemple, a beaucoup d'importance et ne doit pas être pris à la légère. Cette décision peut en effet entraîner l'application de pressions politiques, économiques et, dans des cas extrêmes, militaires très fortes et, de ce fait, nécessiter un engagement politique plus vigoureux de la part des intervenants extérieurs. Le recours aux menaces et autres mesures coercitives est aussi beaucoup plus susceptible d'engendrer de la part de l'État visé une résistance plus forte que lorsque la prévention prend la forme d'incitations positives. Il n'en demeure pas moins que la menace d'intervention directe à des fins préventives peut jouer un rôle important en évitant d'avoir à recourir effectivement à des mesures coercitives, y compris l'emploi de la force.

3.34 L'un des problèmes que la stratégie de prévention considérée globalement pose de manière de plus en plus évidente tient au fait que certains États se montrent désormais peu enclins à accepter la moindre mesure préventive ayant un aval international, aussi légère et positive soit-elle. Ils craignent que toute « internationalisation » du problème aboutisse à un surcroît d'« ingérence » externe et les entraîne sur la pente glissante qui mène à l'intervention. Cette attitude dictée par la crainte appelle deux réponses. La première est que les décideurs internationaux doivent y être sensibles : il faut bien voir que bon nombre de mesures préventives ont foncièrement un caractère coercitif et intrusif; il faut le reconnaître franchement, et établir une distinction très claire entre les carottes et les bâtons, en prenant toujours soin de concevoir au départ des mesures qui ne soient pas intrusives et qui soient sensibles aux prérogatives nationales. La deuxième réponse vise, quant à elle, les États eux-mêmes : ceux qui s'opposent à l'offre d'aide extérieure risquent fort, ce faisant, d'accroître le risque d'ingérence extérieure, d'application de mesures plus coercitives et, dans les cas extrêmes, d'intervention militaire extérieure. Une intervention ne doit être envisagée que lorsque la prévention échoue, et le meilleur moyen d'éviter l'intervention est donc de faire en sorte qu'elle n'échoue pas.

3.35 Les mesures préventives approuvées au plan international et appliquées de l'extérieur peuvent être source d'une autre difficulté, à savoir que les dirigeants politiques confrontés à une rébellion interne ou à des violences séparatistes tiennent souvent à ne pas ajouter une dynamique ou une « légitimité » à ceux qui sont la cause de leurs problèmes. Ces préoccupations doivent être comprises et appréciées à leur juste valeur, et il faut toujours procéder à une évaluation attentive du risque qu'une action bien intentionnée ne fasse, dans les faits, qu'empirer la situation. Il est aussi capital, à cet égard, que ceux qui veulent aider de l'extérieur reconnaissent et respectent complètement la souveraineté et l'intégrité territoriale des pays concernés, et limitent leur action à la recherche de solutions dans le cadre de ces paramètres. Nous reviendrons sur ce point au Chapitre 5 en examinant la question du suivi de l'intervention militaire, l'objectif général n'étant pas de modifier des arrangements constitutionnels ou de saper la souveraineté, mais de les protéger.

3.36 Une prévention efficace des conflits suppose une collaboration stratégique entre des intervenants très divers. Les États, l'ONU et ses institutions spécialisées, les institutions financières internationales, les organisations régionales, les ONG, les groupes religieux, les milieux d'affaires, les médias et les milieux scientifiques, professionnels et éducatifs, ont tous un rôle à jouer. L'aptitude à mener à bien une diplomatie préventive dépend finalement de la capacité internationale à coordonner des initiatives multilatérales et à définir une répartition logique des tâches. Le mot « coordination » n'évoque en principe rien d'exaltant, mais il renvoie à un problème constant. Nombreux sont les comités et réunions de coordination, mais la coordination ne s'en trouve pas nécessairement améliorée. Les États et les organisations non étatiques ont à l'évidence souvent des intérêts et des projets divergents; et lorsque des acteurs extérieurs ont des intérêts importants (et, généralement, un nombre non négligeable de raisons de s'affronter) dans des zones où un conflit potentiellement catastrophique peut éclater, la coordination des mesures préventives peut être particulièrement difficile. Les acteurs internes disposent alors d'une arme facile pour exploiter les dissensions entre les acteurs extérieurs. Quand à cette réalité s'ajoute la nécessité de coordonner et de répartir les tâches entre différents organismes et d'établir un échelonnement souple des mesures dans le temps, la cohésion stratégique devient un objectif extrêmement difficile à atteindre.

3.37 Il importe de se doter d'une stratégie opérationnelle du type de celle proposée par la Commission Carnegie, entre autres, pour orienter les efforts de prévention directs. Il est préférable de désigner un chef de file chargé de gérer la prévention à intervenants multiples, et d'éviter que cette gestion ne soit assurée par un comité, avec toutes les incohérences stratégiques que cela implique. Il importe d'être en mesure d'intégrer des projets de développement à impact rapide dans les initiatives diplomatiques. Il serait éminemment souhaitable de disposer d'une réserve de fonds pour le développement qui ne soit pas assortie de restrictions et que des tiers puissent utiliser dans un délai très court – ce qui n'existe pas à l'heure actuelle à l'ONU et constitue depuis longtemps une contrainte majeure pour les médiateurs désireux d'amadouer les parties à un différend et de mettre en place des mesures propres à renforcer la confiance, aussi rudimentaires soient-elles.

3.38 Les médias ont un rôle particulièrement important à jouer dans la prévention des conflits, notamment lorsqu'il s'agit d'alerter les décideurs – et l'opinion publique qui influe sur leurs décisions – sur les conséquences catastrophiques que l'inaction peut entraîner. Les événements plus immédiats et spectaculaires ont toujours tendance à monopoliser l'attention, mais on pourrait et devrait faire bien davantage pour déceler les problèmes en gestation, expliquer les risques qui s'y attachent sur le plan humain, et inciter les décideurs à prendre les mesures qui s'imposent.

3.39 La prévention des conflits doit être intégrée aux politiques, à la planification et aux programmes, aux échelons national, régional et international. Il conviendrait de demander aux États Membres de fournir régulièrement au Secrétaire général des rapports et des mises à jour sur leurs moyens, capacités et pratiques courantes en matière de prévention des conflits – tant au plan national qu'en tant que contribution aux efforts de prévention des conflits à l'échelle mondiale. Les organisations régionales et sous-régionales devraient, de leur côté, faire part de leur expérience et exposer leurs plans en vue de participer à cet effort mondial, faisant ainsi de l'ONU le dépositaire des meilleurs outils, pratiques et stratégies. Pour que la prévention des conflits soit efficace, il faut en particulier que soient reliés entre eux les éléments de cette prévention qui relèvent des ministères du développement, des affaires étrangères, des finances et de la défense. Tant les donateurs que les bénéficiaires devraient commencer à réaménager leur conception de la prévention des conflits dans un sens qui permette d'assurer cohérence, continuité dans l'effort et impact réel.

3.40 La Commission est fermement convaincue qu'il est capital de consacrer à la prévention plus de ressources, plus d'énergie, plus de compétences et plus de détermination. On ne compte plus le nombre de fois que l'on a appelé l'attention sur la nécessité d'un effort de prévention plus énergique et efficace, dernièrement encore lorsque le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité un rapport qui a été aussi bien accueilli que longuement débattu, mais la volonté concrète de favoriser la prévention demeure faible. Pour passer des paroles aux actes, il faut que les communautés locales et nationales soient plus enclines à prendre les mesures qui s'imposent pour éviter les conflits et que, dans le même temps, les intervenants extérieurs soient plus enclins à veiller à ce que leurs actes n'aboutissent pas à une détérioration de la situation. Il faut aussi s'employer plus activement à faire oeuvre de prévention aux échelons sous-régional et régional et accorder un appui beaucoup plus vigoureux aux efforts déployés à ces niveaux. Il faut encore qu'au sein du système des Nations Unies, on veille plus précisément à ce que l'information serve de base à une analyse concrète et pratique. Il faut enfin, de manière générale, une détermination plus large pour faire en sorte que l'alerte rapide se traduise en action rapide.

3.41 La communauté internationale se doit d'encourager, d'appuyer et de récompenser, sous des formes pratiques, le bon comportement adopté en matière de prévention des conflits par des États qui sont encore fragilisés par un affrontement dont ils sortent à peine ou qui se trouvent dans des zones sujettes à conflit. La Banque mondiale et le FMI devraient collaborer avec l'ONU et les organisations régionales ou sous-régionales pour veiller à ce que tout l'appui nécessaire soit accordé aux États qui se sont efforcés de régler, dans la concertation, les problèmes d'exercice de l'autorité, de réconciliation, de relèvement et de reconstruction à long terme. Un soutien spécifique et adapté devrait être accordé d'urgence par la communauté internationale pour consolider ces efforts. Utilisant l'ONU comme centre de coordination, une équipe spéciale intégrée pourrait être créée qui rassemblerait l'ONU, les organisations de Bretton Woods et les institutions régionales, sous-régionales et nationales appropriées, afin de mettre au point des stratégies concrètes permettant de faire reconnaître rapidement ces efforts et de concevoir des programmes d'aide individualisés qui, au-delà de l'assistance traditionnelle, contribuent à régler les problèmes de viabilité à long terme dans des domaines tels que le commerce et l'investissement ou la création d'institutions.

3.42 Par delà les détails concrets, ce qu'il faut de la part de la communauté internationale, c'est un changement fondamental d'état d'esprit, un passage d'une « culture de la réaction » à une « culture de la prévention ». Pour susciter l'émergence d'une telle culture, il faudra, comme le rappelle le Secrétaire général, « fixer des normes de responsabilisation des États Membres et contribuer à la constitution de pratiques de la prévention aux échelons local, national, régional et mondial ». Voilà une tâche dont la réalisation n'a que trop tardé!

3.43 Faute d'une véritable volonté de prévention des conflits à tous les niveaux, et faute de consacrer à cette tâche une énergie et un élan nouveaux, des êtres humains qui sont nos frères continueront d'être massacrés et de précieuses ressources continueront d'être gaspillées de manière irresponsable dans des conflits au lieu d'être consacrées au développement économique et social. L'heure est venue pour nous tous d'assumer la responsabilité concrète d'éviter ces pertes inutiles en vies humaines et d'être prêts à agir à l'heure de la prévention, et pas seulement après la catastrophe.

4. LA RESPONSABILITÉ DE RÉAGIR

4.1 La « responsabilité de protéger » suppose par dessus tout une responsabilité de réagir devant des situations où la protection d'êtres humains est une impérieuse nécessité. Quand les mesures de prévention ne parviennent pas à résoudre le problème ou à empêcher que la situation se détériore, et quand un État ne peut pas, ou ne veut pas, redresser la situation, des mesures interventionnistes de la part d'autres membres de la communauté des États dans son ensemble peuvent s'avérer nécessaires. Ces mesures coercitives peuvent être d'ordre politique, économique ou judiciaire et, dans les cas extrêmes – mais seulement dans les cas extrêmes –, elles peuvent également comprendre une action militaire. L'un des principes premiers, en matière de réaction comme en matière de prévention, est qu'il faut toujours envisager les mesures les moins intrusives et coercitives avant celles qui le sont plus.

4.2 Des conditions rigoureuses devront être réunies avant que l'intervention militaire puisse être envisagée. S'agissant des mesures d'ordre politique, économique ou judiciaire, la barre peut être placée relativement bas, mais pour l'intervention militaire, il faut un seuil plus élevé. Aucune action militaire ne peut être défendable si les circonstances ne sont pas véritablement graves. Mais l'établissement de seuils ou de conditions « déclenchantes » ne règle pas tout. Il y a en effet toute une série d'autres principes de précaution qui doivent être appliqués pour que l'intervention demeure tout à la fois défendable dans son principe, et réalisable et applicable dans la pratique.

MESURES AUTRES QUE L'ACTION MILITAIRE

4.3 Le fait que les mesures de prévention agissant au niveau des causes profondes ou directes n'aient pas réussi à écarter ou à limiter une crise humanitaire ou un conflit ne signifie pas nécessairement qu'une action militaire s'impose. Chaque fois que cela est possible, il faut examiner les mesures coercitives qui ne vont pas jusqu'à l'intervention militaire, en particulier divers types de sanctions d'ordre politique, économique et militaire.

4.4 Les sanctions limitent la capacité de l'État visé dans ses interactions avec le monde extérieur sans l'empêcher physiquement d'agir à l'intérieur de ses frontières. Ces mesures ont encore pour but de persuader les autorités de l'État en question d'agir – ou de s'abstenir d'agir – de telle ou telle manière. L'intervention militaire, en revanche, représente une interférence directe dans la capacité des autorités nationales à opérer sur leur propre territoire. Elle supplante de fait ces autorités et vise (du moins sur le court terme) à régler directement le problème qui s'est posé ou la menace qui est apparue. Pour toutes ces raisons et à cause des risques dont s'accompagne nécessairement tout recours à la force meurtrière, la perspective d'une action militaire coercitive suscite toujours des inquiétudes plus nombreuses et plus vives que l'imposition de sanctions politiques, diplomatiques ou économiques.

4.5 Bien que le recours à des mesures coercitives autres que la force militaire soit généralement préférable à l'emploi de la force, ces mesures non militaires peuvent néanmoins être très brutales et aveugles, et elles doivent être maniées avec un soin extrême pour éviter de faire plus de mal que de bien – aux populations civiles surtout. Les sanctions économiques généralisées, en particulier, sont de plus en plus discréditées depuis quelques années, car

nombreux sont ceux qui constatent que les difficultés qu'elles imposent à la population civile sont généralement sans commune mesure avec l'effet qu'elles peuvent avoir sur le comportement des principaux acteurs. Ces sanctions ont aussi tendance à devenir rapidement poreuses et à se déliter avec le temps, surtout quand elles sont mal surveillées, comme c'est pratiquement toujours le cas. Les sanctions visant les groupes dirigeants et les organismes de sécurité responsables de violations graves des droits de l'homme font depuis quelques années figure de solutions de remplacement importantes pour les sanctions généralisées, et on s'intéresse de plus en plus aux mesures propres à les rendre plus efficaces. Une dérogation pour les vivres et les fournitures médicales est désormais de règle tant au Conseil de sécurité qu'en vertu du droit international, encore que la question des médicaments fournis aux combattants puisse encore parfois poser problème.

4.6 Les efforts engagés pour mieux cibler les sanctions afin de réduire leur impact sur des civils innocents et d'accentuer leurs effets sur les décideurs ont porté essentiellement sur trois domaines différents : militaire, économique et politico-diplomatique. Dans les trois cas, un contrôle efficace est capital si on veut que les mesures appliquées aient une quelconque chance de produire des résultats.

4.7 Dans le domaine militaire :

- Les embargos sur les armes constituent un outil important entre les mains du Conseil de sécurité et de la communauté internationale lorsqu'un conflit survient ou menace de survenir. Ces embargos portent généralement sur la vente de matériel militaire et de pièces de rechange.

- L'interruption de la coopération militaire et des programmes d'entraînement est une autre mesure fréquente, encore que moins rigoureuse, que les États utilisent ou menacent d'utiliser pour assurer le respect des normes internationales, ses résultats étant toutefois assez variables.

4.8 Dans le domaine économique :

- Les sanctions financières peuvent viser les avoirs étrangers d'un pays, d'un mouvement rebelle ou d'une organisation terroriste, ou les avoirs étrangers de tel ou tel dirigeant. Lorsqu'elles visent des individus, ces mesures sont de plus en plus souvent élargies aux membres de la proche famille de l'intéressé.

- Les restrictions frappant les activités lucratives touchant, par exemple, le pétrole, les diamants, le bois et les drogues sont de plus en plus considérées comme l'un des principaux types de sanctions ciblées, parce que les activités qu'elles visent sont généralement plus faciles à atteindre que les recettes qu'elles produisent, et parce que les profits tirés de ces activités sont souvent non seulement un moyen de déclencher ou de maintenir un conflit, mais aussi, dans bien des cas, la principale motivation du conflit.

- Les restrictions sur l'accès aux produits pétroliers peuvent constituer un important moyen de limiter les opérations militaires, mais elles peuvent aussi avoir un effet plus général et éventuellement dévastateur sur les civils et l'économie locale.

- L'interdiction des liaisons aériennes a été utilisée dans un certain nombre de cas et consiste généralement à interdire le trafic aérien international à destination ou en provenance d'un lieu donné.

4.9 Dans le domaine politico-diplomatique :

- Les restrictions touchant la représentation diplomatique, notamment l'expulsion du personnel diplomatique, étaient souvent considérées dans le passé comme un geste essentiellement symbolique et faisant surtout partie de la bataille menée pour se gagner la sympathie de l'opinion publique, mais on commence à y voir de plus en plus une mesure pertinente et utile pour limiter les transactions illicites – que ce soit pour la vente de produits illicites, tels que les diamants extraits illégalement ou les drogues, pour l'achat d'armes et d'autres matériels militaires ou pour les mouvements de fonds.

- Les restrictions sur les déplacements, surtout à destination des grands centres commerciaux internationaux, se sont révélées d'une certaine utilité lorsqu'elles visent certains dirigeants ou individus et les membres de leur famille.

- La suspension de la participation à des organisations internationales ou régionales, ou l'expulsion de ces organisations, et la perte non seulement du prestige national qui s'y attache mais également de la coopération technique ou de l'aide financière éventuellement offerte par ces organismes, constituent un autre outil de plus en plus utilisé.

- Le refus d'admettre un pays dans une organisation est un corollaire de la mesure précédente qui a été parfois utilisé et a donné de bons résultats.

LA DÉCISION D'INTERVENIR

Uniquement dans les cas extrêmes

4.10 Dans des cas extrêmes et exceptionnels, la responsabilité de réagir peut signifier la nécessité d'engager une action militaire. Mais, qu'est-ce qu'un cas extrême? Où faut-il placer la barre pour déterminer quand l'intervention militaire est, à première vue, défendable?

4.11 Le point de départ, ici comme ailleurs, devrait être le principe de non-intervention. C'est la règle par rapport à laquelle toute exception doit être justifiée. Tous les membres de l'Organisation des Nations Unies ont intérêt à maintenir un ordre instauré par des États souverains, autonomes, responsables mais interdépendants. Dans la plupart des situations, la meilleure façon de satisfaire cet intérêt est d'obtenir que tous les États, grands ou petits, s'abstiennent d'intervenir ou de s'ingérer dans les affaires intérieures d'autres États. La plupart des désaccords, voire des conflits, politiques ou civils internes aux États n'exigent pas une intervention coercitive déclenchée par des puissances extérieures. La règle de la non-intervention protège non seulement les États et les gouvernements, mais aussi les peuples et les cultures, permettant aux sociétés de maintenir des différences religieuses, ethniques et civilisationnelles auxquelles elles tiennent beaucoup.

4.12 La règle de la non-intervention représente l'équivalent, dans les affaires internationales, du serment d'Hippocrate, « je m'abstiendrai de tout mal ». Une intervention dans les affaires intérieures d'un État est souvent nuisible. Elle peut déstabiliser l'ordre étatique tout en attisant des luttes ethniques ou civiles. Si des forces internes qui veulent combattre l'État estiment qu'elles peuvent susciter un appui extérieur en organisant les campagnes de violence, l'ordre interne de tous les États risque d'être compromis. La règle de la

non-ingérence dans les affaires intérieures d'autrui encourage les États à régler eux-mêmes leurs problèmes internes et à éviter qu'ils débordent de ce cadre au point de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales.

4.13 Il est cependant des circonstances exceptionnelles où c'est précisément cet intérêt de tous les États à maintenir un ordre international stable qui les oblige à réagir lorsque tout ordre a disparu à l'intérieur d'un pays ou qu'un conflit civil et la répression qui l'accompagne sont si violents que la population civile est menacée d'un massacre, d'un génocide ou d'un nettoyage ethnique à grande échelle. La Commission a constaté au cours de ses consultations que, même dans les États où l'on rencontre la plus forte opposition à tout empiétement sur la souveraineté nationale, il est généralement admis que la règle de la non-intervention souffre des exceptions limitées, pour certains types de situation d'urgence. Le point de vue général était que ces circonstances exceptionnelles devaient être des cas où la violence est si manifestement « attentatoire à la conscience de l'humanité » ou bien qui représentent un danger si évident et immédiat pour la sécurité internationale qu'ils exigent une intervention coercitive d'ordre militaire.

4.14 Étant donné ce vaste accord international sur la nécessité, dans des cas exceptionnels de risque humanitaire, d'engager une action militaire coercitive transfrontière, il faut s'attacher à définir le plus précisément possible ces circonstances exceptionnelles, de manière à maximiser les chances de parvenir à un consensus chaque fois que le cas se présente. Quel est le seuil précis de violence et d'abus ou autres violations qui doit être franchi avant qu'une intervention militaire coercitive au-delà des frontières nationales commence à se justifier? Y a-t-il d'autres critères qui devraient, ou doivent, être réunis avant que la décision d'intervenir ne soit prise?

Six critères à satisfaire pour une intervention militaire

4.15 Il n'est peut-être pas aussi difficile qu'on pourrait le penser à première vue de définir des critères d'intervention militaire à des fins de protection humaine sur lesquels tout le monde pourrait s'accorder. Certes, il existe à l'heure actuelle pratiquement autant de listes différentes de critères de ce type qu'il y a de contributions à la recherche théorique et au débat politique sur ce sujet. Mais les différences constatées quant à la longueur de ces listes et à la terminologie employée ne doivent pas cacher le fait qu'il y a en réalité une forte convergence de vues lorsqu'on s'en tient aux enjeux essentiels.

4.16 Il n'existe certes pas de liste unique universellement acceptée mais, de l'avis de la Commission, tous les critères de décision pertinents peuvent être succinctement ramenés aux six catégories suivantes : *autorité appropriée, juste cause, bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables*.

4.17 L'élément *autorité appropriée*, à savoir qui est habilité à autoriser une intervention militaire, est un critère capital, qui mérite d'être examiné à fond séparément, ce qui sera fait au Chapitre 6. Le contenu du principe de la *juste cause*, à savoir quel type de préjudice est suffisant pour déclencher une intervention militaire dérogeant à la règle de la non-intervention, constitue l'autre question qui appelle le plus de débat, et fait l'objet de la section suivante du présent chapitre. Les quatre autres critères, qui ajoutent chacun un élément différent de prudence ou de précaution à l'équation décisionnelle sont examinés ensemble dans la dernière section du présent chapitre.

LES CRITÈRES DÉCISIFS : UNE JUSTE CAUSE

4.18 Les partisans de l'intervention à des fins de protection humaine invoquaient dans le passé un large éventail de motifs, correspondant et réagissant à un éventail tout aussi large de circonstances et de situations, et de nombreux autres critères d'intervention ont été suggérés au cours de nos consultations. La Commission considère que les dérogations au principe de non-intervention doivent être limitées. L'intervention militaire à des fins de protection humaine doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire et, pour qu'elle soit justifiée, il faut qu'un préjudice grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train – ou risque à tout moment – de se produire.

4.19 De l'avis de la Commission, l'intervention militaire à des fins de protection humaine se justifie dans deux grandes catégories de circonstances, à savoir lorsqu'il s'agit d'arrêter ou d'éviter :

- *des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'État, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable; ou*

- *un « nettoyage ethnique » à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.*

Si l'une ou l'autre de ces deux conditions, ou les deux à la fois, sont réalisées, l'élément « juste cause » de la décision d'intervenir est à notre avis amplement satisfait.

4.20 Il importe d'indiquer clairement ce qui est inclus et ce qui est exclu dans ces deux conditions. De l'avis de la Commission, ces conditions *incluent* en général les types suivants de situation attentatoire à la conscience :

- lorsque des pertes considérables en vies humaines sont en train, ou risquent, de se produire;

- La menace ou la réalité de pertes considérables en vies humaines, qu'elles soient ou non le résultat d'une intention génocidaire et qu'elles impliquent ou non des actes d'un État;

- Différentes manifestations de « nettoyage ethnique », notamment l'assassinat systématique des membres d'un groupe particulier en vue de réduire ou d'éliminer sa présence dans une zone déterminée; le déplacement physique systématique des membres d'un groupe particulier hors d'une zone géographique donnée; les actes de terreur visant à forcer une population à fuir; et le viol systématique, à des fins politiques, de femmes appartenant à un groupe particulier (que ce soit en tant que forme supplémentaire de terrorisme ou en tant que moyen de modifier la composition ethnique de ce groupe);

- Les crimes contre l'humanité et les violations du droit de la guerre, tels qu'ils sont définis dans les Conventions de Genève, dans les Protocoles additionnels s'y rapportant et ailleurs, qui donnent lieu à des tueries ou à un nettoyage ethnique à grande échelle;

- Les cas d'effondrement de l'État qui laissent la population massivement exposée à la famine et/ou à la guerre civile; et

- Les catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'État concerné ne peut pas, ou ne veut pas, y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire.

4.21 S'agissant des deux grandes conditions que nous avons répertoriées, à savoir les pertes en vies humaines et le nettoyage ethnique, nous avons indiqué que les actes en question devaient être commis « à grande échelle » pour que l'intervention militaire soit justifiée. Nous nous abstiendrons de quantifier ce qu'il faudrait entendre par « grande échelle » : les avis peuvent varier dans certains cas marginaux (par exemple, lorsque plusieurs incidents à petite échelle risquent de prendre, cumulativement, une grande ampleur) mais, dans la pratique, la plupart des situations de ce type ne donneront pas lieu à des désaccords majeurs. Ce que nous indiquons clairement, toutefois, c'est qu'une action militaire peut être légitime en tant que mesure d'anticipation lorsqu'on est en présence de preuves claires de la probabilité de massacres à grande échelle. Sans cette possibilité d'action anticipatrice, la communauté internationale se retrouverait dans la situation, moralement injustifiable, où elle devrait attendre qu'un génocide commence avant de prendre des mesures pour y mettre fin.

4.22 Les principes que nous avons définis ne cherchent pas à établir une distinction entre les situations où le massacre ou le nettoyage ethnique résulte de l'action de l'État – ou de son inaction délibérée – et celles où l'État en question a failli ou s'est effondré. Dans ce deuxième type de situation, lorsqu'aucun gouvernement n'est effectivement pas en mesure d'exercer la responsabilité souveraine de protéger sa population, le principe de non-intervention peut paraître de moindre importance mais, s'agissant du critère de la « juste cause » et de la question de savoir si les circonstances sont suffisamment graves pour justifier l'intervention, peu importe fondamentalement de savoir, du point de vue moral, si ce sont des acteurs étatiques ou non qui mettent la population en danger.

4.23 Là encore, les principes, tels que nous les avons définis, n'établissent aucune distinction entre les violations qui sont intégralement commises à l'intérieur des frontières de l'État, sans aucune conséquence transfrontière immédiate, et celles qui ont des répercussions plus larges. Nous sommes en effet convaincus que, dans les cas extrêmes, attentatoires à la conscience, du type qui nous intéresse ici, le critère de menace contre la paix et la sécurité internationales, exigé en vertu du Chapitre VII de la Charte en tant que condition préalable nécessaire pour que le Conseil de sécurité autorise une intervention militaire, est généralement présent. La pratique du Conseil de sécurité dans les années 90 montre que celui-ci est d'ores et déjà disposé à autoriser des déploiements coercitifs dans des situations où la crise considérée est, en tout état de cause, confinée à l'intérieur des frontières d'un État donné.

4.24 Les conditions que nous avons définies pour le critère de la « juste cause » sont certes exprimées en des termes généraux, mais la Commission indique clairement aussi qu'elles excluent certaines situations dont on a pu dire de temps à autre qu'elles justifiaient l'emploi de la force militaire coercitive à des fins de protection humaine.

4.25 En premier lieu, la Commission a résisté à la tentation de désigner comme motif d'intervention militaire les violations des droits de l'homme qui, bien que graves, ne vont pas jusqu'au meurtre caractérisé ou au nettoyage ethnique, par exemple la discrimination raciale systématique, l'emprisonnement systématique ou d'autres formes de répression politique des opposants. Ces violations-là peuvent tout à fait justifier que l'on envisage l'application de sanctions d'ordre politique, économique ou militaire, mais elles ne justifient pas, de l'avis de la Commission, une intervention militaire à des fins de protection humaine.

4.26 En deuxième lieu, la Commission a adopté une position analogue à l'égard des situations où une population qui s'est clairement prononcée en faveur d'un régime démocratique se voit privée de ses droits démocratiques par un coup d'État militaire. Le renversement d'un gouvernement démocratique est une affaire grave, qui appelle une action internationale concertée, par exemple des sanctions ou la suspension ou le retrait de crédits, de la participation à des organisations internationales et de la reconnaissance diplomatique, et qui pourrait très bien avoir des incidences plus larges sur la sécurité régionale, à un point tel que le Conseil de sécurité serait disposé à autoriser une intervention militaire (notamment par les organisations régionales) en invoquant le motif traditionnel d'une « menace contre la paix et la sécurité internationales ». Il peut également arriver que le gouvernement renversé demande expressément un soutien militaire, qui peut clairement lui être fourni en vertu des dispositions sur la légitime défense de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies. La Commission est néanmoins d'avis que l'intervention militaire à des fins de protection humaine devrait être exclusivement réservée, sur ce point comme sur d'autres, aux situations où des pertes de vies humaines civiles ou un nettoyage ethnique à grande échelle risquent, ou sont en train, de se produire.

4.27 En troisième lieu, s'agissant de la force militaire qu'un État utilise pour venir au secours de ses propres ressortissants sur un territoire étranger, situation qui est parfois invoquée en tant qu'autre raison justifiant une « intervention humanitaire », nous estimons qu'il s'agit là encore d'une question parfaitement couverte par le droit international en vigueur et, en particulier, par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies. Il en est de même pour l'emploi de la force suite à une attaque terroriste entreprise contre le territoire ou les citoyens d'un État : dans la mesure où une intervention militaire est justifiée, il faut qu'elle soit conforme à la fois à l'Article 51 et aux dispositions générales du Chapitre VII, comme le Conseil de Sécurité l'a indiqué clairement en adoptant les résolutions après les événements du 11 septembre 2001.

La question de la preuve

4.28 Même lorsqu'il y a consensus sur les types de situations qui peuvent justifier une intervention militaire, il demeure nécessaire de déterminer dans chaque cas si les événements sur le terrain satisfont réellement aux critères à remplir – réalité ou menace de pertes en vies humaines considérables ou de nettoyage ethnique à grande échelle. Dans bien des cas, on est en présence de « faits » et de versions des événements contradictoires, présentés souvent dans le but précis d'orienter ou de tromper l'opinion extérieure. Obtenir une information objective et précise est une tâche difficile mais essentielle.

4.29 L'idéal serait qu'une source non gouvernementale, impartiale et universellement respectée, signale la gravité de la situation et l'incapacité ou le refus de l'État considéré de la gérer de manière satisfaisante. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) serait un candidat évident pour assumer ce rôle, et il nous a été souvent suggéré, mais, pour des raisons compréhensibles – qui ont trait à la nécessité pour le CICR de rester, et d'être perçu comme restant, absolument à l'écart de tout processus décisionnel politique, et d'être en mesure d'opérer partout sur le terrain –, il refuse absolument d'assumer un quelconque rôle de ce type.

4.30 On peut difficilement concevoir, s'agissant du problème de la preuve, une solution institutionnelle permettant de savoir si le critère de la « juste cause » a, dans tous les cas, été satisfait ou non sans le moindre doute ni contestation. Mais il y a d'autres moyens d'obtenir une information et des analyses crédibles et de laisser les preuves parler d'elles-mêmes. Les

rapports que des organismes des Nations Unies tels que les Hauts Commissariats aux droits de l'homme et aux réfugiés établissent dans le cadre de leurs activités normales sont importants, de même que les analyses que d'autres organisations internationales et non gouvernementales crédibles et, à l'occasion, les médias, réalisent pour leurs propres besoins.

4.31 Par ailleurs, en cas de doute sur l'existence des conditions pouvant justifier une intervention militaire à des fins de protection humaine, et si l'on dispose du temps nécessaire, une mission spéciale destinée à établir les faits peut être dépêchée par le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général pour obtenir une information exacte et procéder à une analyse impartiale d'une situation particulière. La Commission estime qu'il serait particulièrement utile que le Secrétaire général sollicite l'avis de témoins objectifs bien placés et d'autres personnes bien au fait de la situation en question. L'Article 99 de la Charte confère au Secrétaire général de l'ONU le pouvoir considérable, mais jusqu'ici très sous-utilisé, d'« attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Il s'agit là d'un pouvoir dont l'utilisation pourrait avoir une influence extrêmement importante dans le contexte actuel.

AUTRES CRITÈRES DE PRÉCAUTION

4.32 Pour qu'une décision d'intervenir militairement soit justifiée, et soit perçue comme telle, il faut que quatre autres conditions de fond soient réunies au préalable : bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables. Lorsque ces conditions et le critère de la « juste cause » sont réunis et contribuent ensemble à façonner les choix politiques du Conseil de sécurité comme ceux des États Membres, la Commission estime qu'ils sont capables d'établir des limites strictes à l'emploi de la force militaire coercitive à des fins de protection humaine. Notre but n'est pas de couvrir l'agression par de belles paroles, ni de fournir aux États puissants une nouvelle justification pour des desseins stratégiques douteux, mais de renforcer l'ordre étatique en apportant des directives claires, propres à guider une action internationale concertée dans les circonstances exceptionnelles où la violence à l'intérieur du territoire d'un État menace tous les peuples.

Bonne intention

4.33 Le but primordial de l'intervention doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Aucun emploi de la force militaire qui viserait dès le départ, par exemple, à modifier des frontières ou à promouvoir la revendication d'autodétermination de tel ou tel groupe combattant ne saurait se justifier. Le renversement d'un régime n'est pas, en soi, un objectif légitime, encore que le fait d'ôter à un régime sa capacité de nuire à son propre peuple puisse être essentiel pour mener à bien la mission de protection, étant entendu que les mesures nécessaires pour y parvenir varieront d'un cas à l'autre. L'occupation d'un territoire peut se révéler inévitable, mais elle ne doit pas être en elle-même un objectif, et il faut que l'on s'engage clairement dès le départ à rendre à son propriétaire souverain le territoire conquis une fois que les hostilités auront pris fin ou, si cela n'est pas possible, à l'administrer à titre intérimaire sous les auspices des Nations Unies.

4.34 L'une des façons de contribuer à satisfaire le critère de la « bonne intention » consiste à veiller à ce que les interventions militaires aient toujours un caractère collectif ou multilatéral, plutôt que d'être le fait d'un seul pays. Un autre moyen consiste à déterminer si, et dans quelle mesure, l'intervention est effectivement soutenue par la population qui est censée en bénéficier. Un autre moyen encore est de déterminer si, et dans quelle mesure,

l'opinion des autres pays de la région a été prise en compte et est favorable à l'intervention. Dans certaines discussions, ces considérations ont été désignées comme critères distincts, à part entière, mais la Commission est d'avis qu'elles doivent être considérées comme des composantes de l'élément « bonne intention ».

4.35 La motivation humanitaire peut ne pas être toujours la *seule* qui anime le ou les États intervenants, même dans le cadre d'une mission autorisée par le Conseil de sécurité. Le désintéressement total – l'absence de tout intérêt égoïste étroit – relève de l'idéal, mais pas toujours de la réalité : bien plus, c'est à une combinaison de motivations, dans les relations internationales comme partout ailleurs, qu'il faut s'attendre. Par ailleurs, étant donné le coût budgétaire de toute action militaire et les risques encourus par les troupes qui y sont engagées, l'État intervenant peut en fait se trouver politiquement contraint de justifier son intervention en prétendant agir dans son propre intérêt, aussi altruiste que puisse être en réalité sa motivation première. Abstraction faite des intérêts économiques ou stratégiques, cet intérêt propre pourrait prendre la forme, par exemple, d'une volonté d'éviter que ne s'installent dans le voisinage des réfugiés en nombre excessif, des producteurs de drogues ou des terroristes.

4.36 À ces mandants internes qui peuvent en fait exiger de leurs gouvernements, lorsqu'il s'agit d'interventions à des fins de protection humaine, qu'ils ne soient pas altruistes ou animés de ce que nous avons appelé une « bonne intention », et qu'ils ne considèrent que les intérêts nationaux de leur propre pays, la meilleure réponse est peut-être que, de nos jours, le fait de se comporter en bon citoyen de la communauté internationale est une affaire d'intérêt national bien compris. Dans un monde où les distances semblent abolies et où tout est interdépendant, où les crises de « pays lointains dont nous savons peu de choses » sont désormais en mesure de créer des problèmes majeurs ailleurs (courants de réfugiés, pandémies, terrorisme, trafic de drogues, criminalité organisée, etc.), on ne peut manquer d'arguments pour soutenir qu'il est dans l'intérêt de tous les pays de collaborer au règlement de ces problèmes, abstraction faite de l'impératif humanitaire. Nous reviendrons sur ce thème dans la conclusion du présent rapport.

Dernier recours

4.37 Toutes les voies diplomatiques et non militaires de prévention ou de règlement pacifique des crises humanitaires doivent avoir été explorées. La responsabilité de réagir – avec la coercition militaire – ne saurait être justifiée tant que la responsabilité de prévenir n'a pas été pleinement accomplie. Il ne s'ensuit pas nécessairement que chacune de ces démarches doit avoir été concrètement essayée et avoir échoué : souvent, le temps fait tout simplement défaut pour que ce processus puisse se dérouler normalement. Mais cela signifie que l'on doit avoir des motifs raisonnables de penser qu'en tout état de cause, si telle ou telle mesure avait été tentée, elle n'aurait pas donné le résultat escompté.

4.38 Si la crise en question donne lieu à un conflit entre un État et une minorité insurgée, il faut inciter les parties à négocier. Les cessez-le-feu, suivis si nécessaire du déploiement de troupes de maintien de la paix et d'observateurs internationaux, sont toujours préférables, lorsqu'ils sont possibles, à des réactions militaires coercitives. La solution à long terme, s'agissant des conflits faisant intervenir des minorités ethniques ou des mouvements séparatistes à l'intérieur d'un État, consiste souvent en l'adoption d'un compromis comportant une dévolution des pouvoirs qui garantit à la minorité son autonomie linguistique, politique et culturelle tout en préservant l'intégrité de l'État. Une option militaire, à

l'initiative de puissances extérieures, ne peut être envisagée que lorsque les tentatives menées de bonne foi pour trouver de tels compromis, sous le contrôle ou les auspices de la communauté internationale, butent sur l'intransigeance d'une des parties ou des deux à la fois, et qu'une flambée de violence généralisée a lieu ou risque fort de se produire.

Proportionnalité des moyens

4.39 Dans son ampleur, dans sa durée et dans son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif humanitaire poursuivi. Les moyens doivent être à la mesure des fins et en rapport avec l'ampleur de la provocation initiale. L'effet produit sur le système politique du pays visé doit lui aussi être limité à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser le but de l'intervention. Les répercussions pratiques de ces restrictions peuvent être matière à débat dans chaque cas, mais les principes en jeu sont suffisamment clairs.

4.40 Il va sans dire que toutes les règles du droit international humanitaire doivent être rigoureusement respectées en pareille situation. L'on pourrait même considérer que, dans la mesure où une intervention militaire à des fins de protection humaine correspond à une forme d'action militaire nettement plus circonscrite et ciblée qu'une guerre totale, elle devrait être assortie de normes encore plus strictes.

Perspectives raisonnables

4.41 Une action militaire ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de réussir, c'est-à-dire de faire cesser ou d'éviter les atrocités ou souffrances ayant motivé l'intervention. L'intervention militaire n'est pas justifiée si elle n'assure pas effectivement la protection voulue, ou si elle aboutit à des conséquences pires que celles de l'inaction. En particulier, une action militaire à des fins de protection humaine limitée ne saurait être justifiée si, ce faisant, elle déclenche un conflit plus vaste. Il peut arriver qu'il soit tout simplement impossible de secourir certains êtres humains parce que le coût en serait inacceptable, par exemple en cas de risque de conflagration régionale majeure faisant intervenir de grandes puissances militaires. En pareil cas, aussi pénible que soit cette réalité, l'action militaire coercitive n'est plus justifiée.

4.42 L'application de ce principe de précaution risque fort, pour des raisons purement utilitaires, d'exclure toute action militaire contre l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, même si toutes les autres conditions de l'intervention décrites plus haut sont réunies. On peut difficilement imaginer qu'un grand conflit puisse être évité ou que l'on réussisse à atteindre l'objectif initial si l'action militaire est engagée contre l'un d'entre eux. Il en va de même pour d'autres grandes puissances qui ne sont pas des membres permanents du Conseil de sécurité. Cette réalité pose de nouveau le problème d'un système à « deux poids deux mesures », mais la position de la Commission à ce sujet, comme sur d'autres points, est simple, à savoir : le fait qu'on ne puisse pas intervenir dans tous les cas où une intervention se justifie ne justifie pas que l'on n'intervienne dans aucun cas.

4.43 En ce qui concerne les grandes puissances, il y a d'autres types de pression qui peuvent être exercées, comme ce fut le cas, par exemple, pour l'Indonésie et le Timor oriental. Et d'autres types d'action collective, notamment les sanctions, pourraient et devraient être envisagés en pareil cas dans le cadre de la responsabilité de protéger.

5. LA RESPONSABILITÉ DE RECONSTRUIRE

OBLIGATIONS APRÈS UNE INTERVENTION

Consolidation de la paix

5.1 La responsabilité de protéger implique non seulement la responsabilité de prévenir et de réagir mais aussi celle de compléter la réaction et de reconstruire. En conséquence, si une intervention militaire est décidée – parce qu'un État s'est effondré ou a renoncé à ses capacités et pouvoirs d'assumer sa propre « responsabilité de protéger » – il faut qu'il y ait un véritable engagement à contribuer à ramener une paix durable et à promouvoir la bonne gouvernance et un développement durable. Les agents internationaux doivent rétablir la sécurité et l'ordre public, en partenariat avec les autorités locales, le but étant de transférer progressivement à ces dernières le pouvoir et la responsabilité de reconstruire.

5.2 Assurer la reconstruction et le redressement durable suppose que des ressources, financières et autres, soient engagées en quantités suffisantes, ainsi qu'une coopération étroite avec la population locale, et peut signifier aussi le maintien des intervenants dans le pays pendant un certain temps après que les buts initiaux de l'intervention ont été atteints. Trop souvent dans le passé, la responsabilité de reconstruire n'a pas été suffisamment reconnue, le retrait des intervenants a été mal géré, la volonté d'aider à la reconstruction a été insuffisante et les pays se sont finalement retrouvés aux prises avec les mêmes problèmes de fond que ceux qui avaient déclenché l'intervention initiale.

5.3 La nécessité de se doter d'une stratégie post-intervention est aussi d'une extrême importance lorsqu'une intervention militaire doit être envisagée. L'intervention militaire n'est qu'un des instruments parmi tant d'autres pour empêcher les conflits et les urgences humanitaires d'apparaître, de s'intensifier, de s'étendre, de perdurer ou de se renouveler. L'objectif d'une stratégie post-intervention doit donc être d'aider à empêcher les facteurs qui ont suscité l'intervention militaire de renaître ou simplement de refaire surface.

5.4 Les processus de réconciliation qui donnent les meilleurs résultats ne sont pas nécessairement ceux qui interviennent dans le cadre de dialogues politiques de haut niveau ou dans des procédures quasi judiciaires (encore que nous comprenions bien le rôle positif que les commissions pour la vérité et la réconciliation peuvent jouer dans certains contextes d'après-conflit). Le meilleur moyen de parvenir à une vraie réconciliation, c'est d'oeuvrer à la reconstruction à la base, lorsque d'anciens adversaires unissent leurs efforts pour reconstruire leur communauté ou créer des conditions de vie et d'emploi raisonnablement bonnes dans leurs nouveaux lieux d'installation. Une réconciliation vraie et durable sera le fruit d'un effort soutenu, consenti jour après jour, en vue de réparer les infrastructures et de reconstruire les logements, de planter et de récolter, et de coopérer dans le cadre d'autres activités productives. L'appui extérieur aux efforts de réconciliation doit tenir dûment compte de la nécessité d'encourager cette coopération et d'instaurer des liens dynamiques avec des actions de développement menées conjointement par les anciens adversaires.

5.5 Le Secrétaire général a décrit très clairement la nature et la raison d'être de la consolidation de la paix après les conflits dans son rapport de 1998 sur *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique* :

> Par consolidation de la paix, j'entends l'ensemble des décisions prises à la fin d'un conflit pour affermir la paix et prévenir une reprise des hostilités. L'expérience montre que la consolidation de la paix après les conflits exige beaucoup plus que des décisions purement diplomatiques ou militaires, et qu'un effort cohérent de consolidation de la paix est nécessaire pour éliminer les causes multiples d'un conflit ou d'un risque de conflit. La consolidation de la paix peut alors comporter la création et le renforcement d'institutions nationales, la surveillance d'élections, une action de défense des droits de l'homme, l'organisation de programmes de réinsertion et de relèvement, et la recherche des conditions de la reprise du développement. La consolidation de la paix ne remplace pas les activités humanitaires et de développement menées dans les pays qui sortent d'une crise. Au contraire, elle cherche à compléter ou réorienter ces activités de façon à réduire le risque de reprise d'un conflit et contribuer à créer les conditions les plus propices à la réconciliation, à la reconstruction et au relèvement.

5.6 Dans le même rapport, le Secrétaire général décrit ensuite de manière plus détaillée ce dont une société a besoin après un conflit ou, en l'occurrence, une intervention :

> Une société qui sort d'un conflit a des besoins particuliers. Pour éviter que les hostilités n'éclatent à nouveau tout en posant les bases d'un développement robuste, elle devra s'attaquer en priorité aux impératifs que sont la réconciliation, le respect des droits de l'homme, la représentativité du régime politique et l'unité nationale, le rapatriement et la réinstallation rapide, sûre et bien ordonnée des réfugiés et des personnes déplacées, la réinsertion des ex-combattants, notamment, dans une société productive, la résorption de la masse des armes de petit calibre en circulation et la mobilisation de ressources intérieures et internationales pour la reconstruction et la reprise économique. Chacun de ces impératifs prioritaires est lié à tous les autres et le succès suppose un effort concerté et coordonné sur tous les fronts.

Le message est clair : rien ne saurait remplacer une stratégie claire et efficace post-intervention.

5.7 Dans les paragraphes qui suivent, nous examinons brièvement les principales questions que les décideurs doivent trancher lorsqu'il s'agit d'accomplir la responsabilité de reconstruire dans ces trois domaines particulièrement vitaux que sont la sécurité, la justice et le développement économique. Au Chapitre 7, qui traite des questions opérationnelles, nous reviendrons sur plusieurs de ces sujets en les considérant sous l'angle des forces militaires sur le terrain dans des contextes post-intervention.

Sécurité

5.8 L'une des fonctions essentielles d'une force d'intervention est d'apporter une sécurité et une protection de base à tous les membres d'une population, indépendamment de leur origine ethnique ou de leurs liens avec la source précédente du pouvoir sur le territoire. Les situations post-conflit sont souvent le théâtre de massacres perpétrés en représailles, voire

d'un « nettoyage ethnique en sens inverse », parce que les groupes qui étaient auparavant des victimes s'en prennent à ceux qui étaient alliés à leurs anciens oppresseurs. Il est essentiel que ce risque soit prévu dès le départ dans les opérations post-intervention et que les forces d'intervention assurent effectivement la sécurité de toute la population, indépendamment de l'origine des uns et des autres, dès qu'elles pénètrent sur le territoire à pacifier. Il ne peut être question de « minorités coupables » dans la phase post-intervention. Tout le monde a droit à la protection de base de sa vie et de ses biens.

5.9 L'un des problèmes les plus difficiles et les plus importants survenant régulièrement dans la phase post-intervention a trait *au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion* des forces de sécurité locales. C'est généralement la réinsertion qui prend le plus de temps, mais l'ensemble du processus ne peut être considéré comme réussi tant qu'elle n'a pas été menée à bien. C'est aussi un élément nécessaire au rétablissement de l'ordre dans un pays, en ce sens qu'un soldat démobilisé qui n'est pas convenablement réinséré dans la société, avec un revenu suffisant, risque de commettre des crimes avec usage d'armes ou de s'engager dans une opposition politique armée. Le désarmement réussi des membres des forces armées et de sécurité, et d'autres mesures de ramassage des armes légères et de limitation de l'entrée de nouvelles armes, constituent un élément important de cet effort.

5.10 Ce même problème comporte un autre aspect, à savoir la reconstitution d'une armée et d'une police nationale nouvelles, intégrant autant que faire se peut des éléments des anciennes factions armées ou forces militaires rivales. Ce processus est capital pour la réconciliation nationale et pour la protection de l'État reconstitué une fois que les forces d'intervention seront reparties. Or, trop souvent dans le passé, au Cambodge et ailleurs, il s'est avéré trop long pour les autorités d'intervention, et trop coûteux et délicat pour les donateurs internationaux, qui ne tiennent pas à être par la suite accusés d'avoir réarmés d'anciens ennemis.

5.11 Partout dans le monde, des officiers se plaignent régulièrement d'être chargés, dans les interventions et après celles-ci, de fonctions pour lesquelles ils n'ont pas été formés et qui relèvent davantage de la police. À cela, on peut répondre simplement que la police civile ne peut véritablement opérer que dans des pays où il existe des systèmes juridiques et judiciaires en état de fonctionnement. Bien que la présence d'un élément de police dans toute opération militaire puisse être nécessaire dès le début, notamment à des fins de formation de la police locale, il n'y a probablement guère d'autre solution que la pratique actuelle qui consiste à déployer au départ des forces essentiellement militaires, quitte à introduire progressivement une présence policière civile, à mesure que la situation s'améliore et que les institutions gouvernementales sont reconstruites.

5.12 Pour les responsables politiques comme pour les militaires, la définition d'une *stratégie de désengagement* (ce qui n'est pas la même chose qu'un calendrier de désengagement) des troupes d'intervention constitue un élément essentiel de la planification préalable à l'intervention. L'argument est en l'occurrence pertinent : faute d'une telle stratégie, toute intervention militaire quelle qu'elle soit ne peut qu'être très risquée, en ce sens que tout désengagement non planifié ou, pire encore, mené dans la précipitation, peut avoir des conséquences désastreuses ou pour le moins inquiétantes pour le pays et, au bout du compte, discréditer jusqu'aux aspects positifs de l'intervention.

Justice et réconciliation

5.13 Dans bien des cas, le pays dans lequel une intervention militaire se déroule peut n'avoir jamais connu un *système judiciaire* non corrompu ou fonctionnant convenablement, qu'il s'agisse des tribunaux ou de la police, à moins que ce système ne se soit décomposé ou ait disparu avec le début de la défaillance de l'État lui-même. Depuis l'opération de l'ATNUC au Cambodge, au début des années 90, on réalise de plus en plus, dans les milieux onusiens et ailleurs, combien il importe de mettre en place des arrangements transitoires en matière de justice pendant une opération et de rétablir les systèmes judiciaires le plus rapidement possible après. La raison en est simple, à savoir que si une force d'intervention a pour mission de protéger les populations contre de nouvelles violations des droits de l'homme mais qu'il n'existe aucun système en état de fonctionnement pour traduire les coupables en justice, non seulement la mission de la force est de ce point de vue irréalisable, mais l'ensemble de l'opération risque de perdre en crédibilité tant sur place qu'au plan international.

5.14 Plusieurs organisations non gouvernementales ont mis au point des « programmes de justice » qui peuvent être adaptés en fonction des circonstances propres à un large éventail d'opérations, et qui devraient être considérés comme faisant partie intégrante de toute stratégie de consolidation de la paix après une intervention, en attendant le rétablissement des institutions locales. Ces programmes devraient comporter un modèle uniformisé de code pénal pouvant être utilisé dans toutes les situations où il n'existe aucun corpus juridique approprié susceptible d'être appliqué, et ce code devrait prendre effet immédiatement après le début de l'opération afin d'assurer la protection des minorités et de permettre aux forces d'intervention de placer en détention les auteurs de crimes.

5.15 Une question connexe a trait au retour des réfugiés et aux *droits légaux des rapatriés* originaires de minorités ethniques ou autres. Les différences de traitement dans la prestation des services de base, l'aide au rapatriement, les pratiques d'embauche et les droits de propriété servent souvent à signifier clairement aux rapatriés qu'ils ne sont pas les bienvenus. La discrimination en matière d'aide à la reconstruction a constitué un problème majeur en Croatie, par exemple, où elle a été inscrite dans la loi. Dans bien des cas, partout dans le monde, les rapatriés qui ont fait appel aux tribunaux pour expulser des occupants temporaires (souvent eux-mêmes des réfugiés) de leur logement et récupérer ce qui leur appartenait selon les règles du droit ont connu plus de déconvenues que de succès dans leurs tentatives de recouvrement de leurs biens. Les lois soit n'assurent pas une protection suffisante des droits de propriété, soit qu'elles ont été conçues pour dissuader les candidats au rapatriement de revenir et léser ceux qui se hasardent à le faire.

5.16 Parmi les obstacles à surmonter à cet égard, il convient de citer les difficultés à prouver des droits d'occupation de biens qui relevaient précédemment de la propriété collective, principale forme de propriété dans l'ex-Yougoslavie, par exemple; l'absence de pièces justificatives légales; et l'obstruction constante exercée par les autorités locales. Le problème des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui veulent reprendre possession de leurs biens a pris des formes particulièrement aiguës dans les zones urbaines. La pression politique en faveur du relogement d'autres familles dans les locaux vacants a souvent fait obstacle au retour des occupants précédents, et on n'a pas fait grand-chose pour réviser les textes relatifs aux droits légaux des locataires dans les zones urbaines.

5.17 Pour faciliter les retours, il faut supprimer les obstacles administratifs et bureaucratiques au rapatriement, mettre un terme à la culture de l'impunité à l'égard des criminels de guerre connus ou présumés, et adopter des lois non discriminatoires en matière de droit de propriété. Cela étant, les expulsions ne règlent pas tous les problèmes liés au rapatriement.

Il faut agrandir notablement le parc immobilier dans tout pays se trouvant dans cette situation, et les projets financés par des donateurs revêtent une importance capitale pour pourvoir à ce type de besoin.

5.18 Par ailleurs, la question de la viabilité des retours, qui est la question centrale à résoudre lorsqu'il s'agit d'assurer le succès à long terme du rapatriement, doit être traitée convenablement. Assurer la viabilité des retours, c'est créer de bonnes conditions socioéconomiques à l'intention des rapatriés. C'est aussi assurer l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux autres services de base, et engager des réformes dans d'autres domaines : élimination de la corruption, promotion de la bonne gouvernance et régénération économique à long terme du pays.

Développement

5.19 Toute intervention militaire devrait se donner pour finalité, en matière de consolidation de la paix, d'encourager autant que faire se peut la croissance économique, la renaissance des marchés et le développement durable. Ces questions sont extrêmement importantes parce que la croissance économique n'a pas que des conséquences d'ordre public, elle est aussi cruciale pour le redressement général du pays. Le corollaire logique de cet objectif est que les autorités intervenantes doivent trouver le plus rapidement possible le moyen de mettre fin aux mesures économiques coercitives qu'elles auraient éventuellement appliquées au pays avant ou pendant l'intervention, et pour ne pas prolonger les sanctions globales ou punitives.

5.20 Les autorités intervenantes sont en particulier tenues d'organiser un transfert aussi rapide et régulier que possible des attributions en matière de développement et d'exécution des projets aux dirigeants et autres acteurs locaux, avec le concours d'organismes de développement nationaux et internationaux.

5.21 Cette démarche n'est pas seulement importante pour les besoins du développement à long terme, elle constitue aussi un renforcement positif des mesures de sécurité à court terme du type examiné plus haut : cette contribution positive résulte d'un effort simultané de formation des combattants démobilisés à de nouvelles activités rémunératrices et de mise en oeuvre de projets de réinsertion sociale et économique. Si les combattants démobilisés prennent vite conscience des choix et des possibilités qui s'offrent à eux, et si la communauté a rapidement des preuves concrètes que la vie civile peut effectivement retrouver son cours normal dans des conditions de sécurité, leur réaction sera d'autant plus positive sur la question du désarmement et les questions connexes.

ADMINISTRATION SOUS L'AUTORITÉ DE L'ONU

5.22 Des directives utiles sur le comportement des autorités intervenantes pendant une opération militaire dans un État défaillant, et dans la période qui suit, pourraient être tirées d'une adaptation constructive du Chapitre XII de la Charte des Nations Unies. Ces directives permettraient de mener les opérations de reconstruction et de relèvement de manière ordonnée dans tous les domaines, avec l'appui et l'assistance de la communauté internationale. La disposition pertinente à cet égard est l'Article 76, où il est noté que le but du système est de favoriser le progrès politique, économique et social des populations du territoire considéré; d'encourager le respect des droits de l'homme; d'assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les peuples; et d'assurer également l'égalité de traitement dans l'administration de la justice.

5.23 Un autre élément du Chapitre XII qui serait souvent pertinent pour les populations des pays où une intervention a lieu concerne l'autodétermination (Article 76.b). La mise en oeuvre de la protection signifie généralement le soutien ou le rétablissement d'une forme ou une autre d'auto-administration et d'autonomie territoriale, ce qui signifie généralement aussi que des élections soient facilitées et éventuellement supervisées, ou tout au moins surveillées, par les autorités intervenantes. Cela dit, fondamentalement, la responsabilité de protéger est un principe conçu pour réagir à des menaces à la vie humaine, et non un instrument servant à réaliser des objectifs politiques tels que l'autonomie politique accrue, l'autodétermination ou l'indépendance de groupes particuliers dans le pays (encore que ces problèmes sous-jacents puissent parfaitement être liés aux préoccupations humanitaires qui sont à l'origine de l'intervention militaire). L'intervention elle-même ne doit pas servir de base à de nouvelles revendications séparatistes.

5.24 Il est toujours probable qu'à l'ONU, toute résurrection de la notion de « tutelle » ne puisse que susciter une résistance généralisée, au motif qu'elle ne représente qu'un autre type d'ingérence dans les affaires intérieures d'autrui. Mais les États « défaillants » risquent fort de générer des situations que la communauté internationale ne peut tout simplement pas ignorer, comme cela s'est produit, bien que sans succès, en Somalie. L'argument le plus fort contre cette proposition est probablement d'ordre pratique, à savoir le coût d'une telle opération compte tenu du temps nécessairement long qu'il faut pour recréer une société civile et relever l'infrastructure du pays. On a de bonnes raisons de douter que les gouvernements soient disposés à fournir les ressources nécessaires pour ce type d'opération, si ce n'est à de très rares exceptions et de manière ponctuelle.

MAÎTRISE LOCALE ET LIMITES DE L'OCCUPATION

5.25 La nécessité de rester suffisamment longtemps dans le pays où l'intervention a lieu pour assurer une reconstruction et un relèvement durables a des conséquences tant positives que négatives. Outre, il faut l'espérer, l'élimination ou, du moins, une très nette atténuation des causes profondes du conflit initial et le rétablissement d'une certaine forme de bonne gouvernance et de stabilité économique, cette période de transition devrait aussi faciliter l'adaptation de la population aux institutions et procédures démocratiques si celles-ci faisaient auparavant défaut. Toutefois, une intervention prolongée peut à l'évidence comporter certains aspects négatifs, qui méritent d'être explicités.

Souveraineté

5.26 Des problèmes de souveraineté se posent inévitablement dès qu'une puissance extérieure maintient sa présence dans un pays en crise après y être intervenue. Une intervention suspend les revendications de souveraineté dans la mesure où la bonne gouvernance – ainsi que la paix et la stabilité – ne saurait être favorisée ni rétablie sans que l'intervenant exerce son autorité sur le territoire. Mais il ne s'agit que d'une suspension *de facto*, pour la durée de l'intervention et la période qui suit, et non d'une suspension de jure. Tel était, par exemple, l'objectif des accords de Paris de 1991 sur le Cambodge, où un « Conseil national suprême », constitué pour la circonstance de représentants des quatre factions rivales, a transféré à l'ONU le pouvoir effectif de gouverner le pays jusqu'à la tenue d'élections. Dans le même ordre d'idées, on pourrait dire que la Yougoslavie a vu sa souveraineté sur le Kosovo suspendue temporairement, mais ne l'a pas perdue *de jure*. L'objectif d'ensemble est non pas de modifier les arrangements constitutionnels, mais de les protéger. Comme on l'a noté plus haut à propos de la tutelle, l'intervention militaire signifie que l'on s'efforce de soutenir des formes de gouvernement compatibles avec la souveraineté de l'État où l'opération a eu lieu, et non de compromettre cette souveraineté.

Dépendance et distorsions

5.27 Une occupation mal administrée, où la population est ouvertement – ou se perçoit comme étant – traitée en « ennemi », ne peut manifestement que contrarier tout projet de relèvement à long terme. De même, un programme de reconstruction et de relèvement qui ne tient pas suffisamment compte des priorités locales et exclut le personnel local peut créer une dépendance malsaine à l'égard de l'autorité intervenante, gelant la renaissance des institutions et de l'économie du pays, et repousser à toujours plus tard toute possibilité, pour la population, de manifester son souhait de reprendre de nouveau son sort entre ses mains et de se doter des moyens nécessaires.

5.28 Bien qu'elle soit dans une large mesure inévitable, l'injection soudaine de fortes sommes en monnaies étrangères qui va souvent de pair avec l'arrivée d'une force militaire d'intervention (puis de membres des services de police et d'administration) peut introduire de fortes distorsions dans des économies souvent fragilisées et susciter des attentes irréalistes dans au moins certaines couches de la population. Dans certains cas, les élites locales essaient de profiter de la situation et établissent des réseaux et des pratiques de corruption. Elles risquent alors de s'opposer au retrait rapide de l'autorité intervenante tout en sapant parallèlement tout espoir de réussite des efforts de relèvement économique et politique du pays.

5.29 Un autre aspect négatif concerne les autorités intervenantes elles-mêmes. Plus cette période complémentaire se prolonge, plus la charge financière et matérielle se révèle lourde pour les États intervenants, à moins qu'il ne s'agisse des plus riches parmi les pays développés. Même dans ce dernier cas, une présence sans 'lumière au bout du tunnel' peut contribuer pour beaucoup à dissuader ces pays d'assumer par la suite leur responsabilité de protéger dans d'autres opérations, aussi méritoires soient-elles. Il peut s'avérer difficile d'aboutir à un équilibre entre les intérêts à long terme de la population protégée et du pays où l'intervention a lieu, d'une part, et ceux des intervenants eux-mêmes, d'autre part.

Réaliser la maîtrise locale

5.30 Comme l'affaire du Kosovo en a apporté la preuve, il est essentiel d'établir un équilibre entre les attributions des acteurs internationaux et celles de leurs homologues locaux. Les premiers ont les ressources nécessaires pour aider à créer un environnement sûr et entamer le processus de reconstruction. Mais les autorités internationales doivent veiller à ne pas confisquer ou monopoliser la responsabilité politique sur le terrain. Elles doivent prendre les mesures voulues pour instaurer entre des parties et groupes ethniques rivaux, dans la société qui se crée après le conflit, un processus politique propre à favoriser le développement des compétences politiques locales dans un cadre qui favorise la coopération entre anciens adversaires. Sans un tel processus politique, et sans le transfert des responsabilités des agents internationaux aux agents locaux, le risque est grand que, d'abord, l'hostilité entre groupes ethniques à l'intérieur du territoire retrouve ses anciens schémas de haine et, ensuite, que les acteurs locaux se retirent au second plan pour laisser leurs homologues assumer l'entière responsabilité de la médiation des tensions locales.

5.31 Le but à long terme des acteurs internationaux dans une situation post-conflit est de « tout faire pour que leur présence devienne superflue ». Ils peuvent y parvenir en mettant en place des processus politiques qui obligent les acteurs locaux à assumer la responsabilité tant de la reconstruction de leur société que de la création de structures de coopération entre groupes antagonistes. Ce processus de dévolution des pouvoirs aux communautés locales est essentiel pour maintenir la légitimité de l'intervention elle-même. Une intervention

entreprise pour protéger des êtres humains ne doit être entachée d'aucun soupçon d'impérialisme néocolonial. Bien au contraire, la responsabilité de reconstruire, qui découle de l'obligation de réagir, doit avoir pour dessein de rendre la société à ceux qui y vivent et qui, en dernière analyse, doivent assumer la responsabilité de son destin futur.

6. LA QUESTION DE L'AUTORITÉ

6.1 Il existe une responsabilité internationale de protéger des populations en danger, et la présente Commission a fait valoir que cette obligation s'étend à la responsabilité de *réagir* par des moyens appropriés si une catastrophe est en train de se produire ou semble imminente. Dans des cas extrêmes, cette responsabilité de réagir peut aller jusqu'à l'intervention militaire sur le territoire d'un État pour assurer cette protection humanitaire. Nous avons défini au Chapitre 4 les seuils et critères de précaution rigoureux qu'il faut respecter en pareil cas : juste cause, bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables. Les critères doivent être rigoureux parce que l'action proposée est elle-même extrême : l'intervention militaire n'est pas qu'une simple intrusion dans le territoire d'un État souverain, c'est une intrusion qui donne lieu à l'emploi de la force meurtrière, éventuellement à grande échelle. Mais qui a le droit de déterminer, dans n'importe quel cas particulier, si une intervention militaire à des fins de protection humaine doit avoir lieu?

SOURCES DE L'AUTORITÉ EN VERTU DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

6.2 Le fondement du principe de non-intervention est énoncé au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, qui stipule que « les Membres de l'Organisation s'abstiennent … de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », et au paragraphe 7 de l'Article 2, qui interdit à l'Organisation des Nations Unies d'intervenir « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Ce qui relève « essentiellement de la compétence nationale » n'est guère précisé plus avant et donne largement matière à contestation, surtout au regard des questions relatives aux droits de l'homme.

6.3 Une réserve capitale au principe fondamental de non-intervention est inscrite dans l'Article 24 de la Charte qui, pour « assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation », confère au Conseil de sécurité « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Le Chapitre VI de la Charte contient des dispositions importantes relatives au règlement pacifique des différends, mais l'élément crucial de cette responsabilité est énoncé au Chapitre VII, qui décrit les mesures que le Conseil de sécurité peut prendre lorsqu'il « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » (Article 39). Ces mesures peuvent ne pas aller jusqu'à l'emploi de la force, et prendre la forme, par exemple, d'embargos, de sanctions et de rupture des relations diplomatiques (Article 41). Toutefois, si le Conseil estime que ces mesures risquent de ne pas suffire, « il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». En d'autres termes, il peut recourir à l'emploi de la force militaire ou l'autoriser (Article 42).

6.4 Il est une autre disposition de la Charte qui autorise expressément l'utilisation transfrontière de la force militaire, à savoir l'Article 51, qui reconnaît le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée » (étant entendu que le Conseil de Sécurité doit être immédiatement avisé des mesures prises). Il est peu probable que cette disposition s'applique aux situations d'intervention militaire auxquelles nous nous intéressons dans le présent rapport, si ce n'est dans le cas des organisations régionales au regard d'un de leurs États membres. Hormis cette disposition, et le pouvoir d'autoriser la coercition conféré au Conseil de sécurité par les dispositions générales du Chapitre VII, il n'y a rien, à quelque autre endroit de la Charte, qui autorise expressément la moindre dérogation à la règle de la compétence interne.

6.5 Le Chapitre VIII reconnaît l'existence des organisations régionales et sous-régionales et leur rôle en matière de sécurité, mais il stipule expressément qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». Il est intéressant de noter, toutefois, que dans certains cas, cette autorisation a été accordée après coup, comme ce fut le cas pour l'approbation de l'intervention de l'ECOMOG au Libéria en 1992 et en Sierra Leone en 1997.

6.6 Les dispositions générales du Chapitre VII, l'autorisation expresse de la légitime défense prévue par l'Article 51, et les dispositions du Chapitre VIII, constituent à elles trois une source d'autorité importante pour faire face à tout type de menace à la sécurité. Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, pour reprendre cet exemple, le Conseil de sécurité a réagi rapidement en lançant un appel à l'action (en invoquant à la fois l'Article 51 et l'ensemble du Chapitre VII), tout comme l'a fait l'Assemblée générale. Le monde dispose déjà d'une organisation diplomatique et militaire permanente possédant les moyens (même si elle n'en a pas toujours la volonté) de faire face à toute une gamme de questions mettant en jeu la paix, la sécurité et la protection humaine : elle s'appelle l'Organisation des Nations Unies.

6.7 Le Conseil de sécurité a, en matière de paix et de sécurité, une responsabilité « principale », mais non unique ou exclusive. L'Article 10 confère à l'Assemblée générale des Nations Unies une responsabilité générale pour tout ce qui relève du domaine de compétence de l'ONU, et l'Article 11 lui confère une responsabilité subsidiaire en ce qui concerne précisément le maintien de la paix et de la sécurité internationales, encore qu'elle ne puisse faire que des recommandations, et non prendre des décisions à caractère contraignant. La seule réserve, destinée à empêcher une discordance entre les deux principaux organes de l'ONU, est que le Conseil de sécurité ne doit pas être en train d'examiner la question au même moment (Article 12). À ces dispositions de la Charte, qui peuvent servir de base à une action de l'Assemblée générale, il convient d'ajouter la résolution intitulée « Union pour le maintien de la paix » de 1950, créant une procédure de session extraordinaire d'urgence qui a été invoquée pour les opérations en Corée cette année-là, puis en Égypte en 1956, puis au Congo en 1960. À l'évidence, même en l'absence d'un aval du Conseil de sécurité, et même si l'Assemblée générale n'a qu'un pouvoir de recommandation, une intervention qui serait lancée avec le soutien des deux tiers des membres de l'Assemblée générale bénéficierait manifestement d'un puissant soutien moral et politique.

6.8 Quels que soient les arguments qui continuent d'être avancés à propos de la signification et de la portée des diverses dispositions de la Charte, l'Organisation des Nations Unies est sans contexte la principale institution compétente pour la constitution, la consolidation et l'utilisation de l'autorité de la communauté internationale. Elle a été créée pour être le pilier de l'ordre et de la stabilité, le cadre dans lequel les membres du système international négocient et s'accordent sur les règles de conduite et les normes juridiques de comportement

propres à préserver la société des États. L'ONU était donc censée être le lieu, tout à la fois, de la médiation des rapports de pouvoir; de la réalisation des changements politiques que la communauté internationale juge souhaitables; de la promulgation de nouvelles normes; et de l'octroi du sceau de la légitimité collective.

6.9 L'autorité de l'ONU procède non d'un pouvoir de coercition mais d'un rôle de légitimation. La notion de légitimité constitue le maillon qui relie l'exercice de l'autorité au recours au pouvoir. L'exercice de l'autorité ne peut être le fait que des agents légitimes de cette autorité. L'intervention collective approuvée par l'ONU est considérée comme légitime parce qu'elle est dûment autorisée par un organe international représentatif; l'intervention unilatérale est considérée comme illégitime parce que mue par l'intérêt personnel. Ceux qui contestent ou ignorent l'autorité de l'ONU en tant que seul gardien légitime de la paix et de la sécurité internationales dans tel ou tel cas précis risquent de saper cette autorité en général et de compromettre le principe d'un ordre mondial fondé sur le droit international et les normes universelles.

6.10 L'ONU symbolise aussi ce que les États membres ne doivent pas faire. En matière de relations entre l'État et les citoyens, toutes les clauses de la Charte et des instruments tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme interdisent aux États d'exercer leur autorité d'une manière préjudiciable à leur propre population à l'intérieur des frontières de leur territoire. En matière d'action militaire transfrontière, l'appartenance à l'ONU impose aux grandes puissances l'obligation de s'abstenir de toute intervention unilatérale, au profit d'interventions internationales collectivement autorisées.

6.11 La responsabilité de protéger la vie des citoyens et de favoriser leur bien-être incombe d'abord et avant tout à l'État souverain, puis aux autorités internes agissant en partenariat avec des acteurs extérieurs et, en troisième lieu seulement, aux organisations internationales. Comme il est suggéré au Chapitre 2 à propos de la conception de la souveraineté en tant que responsabilité, l'une des justifications principales de l'octroi de la souveraineté à l'État découle de ce principe. Il se crée une lacune – un déficit de responsabilité – si l'État se révèle incapable ou peu désireux de protéger ses citoyens ou qu'il est lui-même l'auteur des violences dont ils sont l'objet.

6.12 Le pouvoir de régler avec l'aval de la communauté les questions de paix et de sécurité internationales est passé du concert des grandes puissances à l'ONU. L'ONU, dont le Conseil de sécurité est au coeur du système international d'application des lois, est la seule organisation qui détient une autorité universellement acceptée pour valider ces opérations. Or, elle ne dispose elle-même d'aucune capacité opérationnelle. Pour que l'ONU fonctionne efficacement en tant qu'organisation d'application effective de la sécurité collective, les États doivent renoncer au recours unilatéral à la force à des fins nationales. Mais le corollaire, qui n'est pas toujours aussi facilement accepté, est que les États devraient être disposés à recourir à la force au nom de l'ONU, sous sa direction et pour les buts qu'elle a fixés.

RÔLE – ET RESPONSABILITÉ – DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

6.13 Parce que les interdits et les présomptions défavorables concernant l'intervention sont si explicites dans la Charte, et puisqu'aucune « exception humanitaire » à ces interdits n'est explicitement prévue, le rôle du Conseil de sécurité acquiert la plus haute importance. Il y a un certain nombre de questions que l'on peut raisonnablement se poser à propos de son autorité et de sa crédibilité, et que nous examinerons plus loin, à savoir, qu'en est-il de sa capacité juridique à autoriser des opérations d'intervention militaire; de sa volonté politique

de le faire et, de manière générale, des résultats assez inégaux qu'il a obtenus; de sa composition peu représentative; et du système institutionnel à « deux poids deux mesures » que le droit de veto des cinq membres permanents y introduit? Nombreux sont les motifs de mécontentement exprimés quant au rôle que le Conseil de sécurité a joué jusqu'ici.

6.14 Cela étant dit, la Commission est absolument persuadée qu'il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité pour s'occuper des questions d'intervention militaire à des fins humanitaires. C'est lui qui devrait prendre les décisions difficiles qui s'imposent dans les cas délicats où il s'agit de passer outre à la souveraineté d'un État. Et c'est le Conseil de sécurité qui devrait prendre la décision, souvent plus difficile encore, de mobiliser les ressources, y compris militaires, nécessaires pour secourir des populations en danger lorsqu'aucune souveraineté n'est sérieusement invoquée pour s'y opposer. Nous avons constaté un consensus quasi général sur ce point dans toutes les consultations que nous avons tenues partout dans le monde. Si jamais il doit y avoir un consensus international sur la question de savoir quand, où et comment l'intervention militaire doit avoir lieu, et par qui elle doit être entreprise, il est très clair que ce consensus ne peut que conférer un rôle central au Conseil de sécurité. Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne beaucoup mieux qu'il ne l'a fait jusqu'ici.

6.15 Cette vision du rôle du Conseil de sécurité a nécessairement pour corollaire que, dans la pratique, il faudra systématiquement veiller à ce que toutes les propositions d'intervention militaire soient officiellement présentées au Conseil. La Commission est donc convenue de ce qui suit :

- L'autorisation du Conseil de sécurité doit être dans tous les cas sollicitée avant d'entreprendre toute action d'intervention militaire. Ceux qui préconisent une intervention doivent demander officiellement cette autorisation, obtenir du Conseil qu'il soulève cette question de son propre chef, ou obtenir du Secrétaire général qu'il la soulève en vertu de l'Article 99 de la Charte des Nations Unies; et

- Le Conseil de sécurité doit statuer promptement sur toute demande d'autorisation d'intervenir s'il y a allégations de pertes en vies humaines ou de nettoyage ethnique à grande échelle; le Conseil devrait dans ce cadre procéder à une vérification suffisante des faits ou de la situation sur le terrain qui pourraient justifier une intervention militaire.

Capacité juridique

6.16 L'Article 42 autorise le Conseil de sécurité, lorsque les mesures d'ordre non militaire s'avèrent « inadéquates », à décider « toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Ces pouvoirs ont fait l'objet d'une interprétation stricte pendant la guerre froide mais, depuis qu'elle a pris fin, le Conseil de sécurité a adopté une conception très large de ce qui constitue « la paix et la sécurité internationales » à cette fin et, dans la pratique, une autorisation accordée par le Conseil de sécurité a pratiquement toujours été universellement considérée comme conférant une légalité internationale à l'action à entreprendre. Les conséquences transfrontières d'un certain nombre d'interventions autorisées dans l'après-guerre froide n'étaient guère contestables, mais il est tout aussi incontestable qu'elles étaient moins évidentes dans d'autres cas, au premier rang desquels figure la Somalie.

6.17 Il est permis de considérer que ce que le Conseil de sécurité faisait effectivement dans ces cas-là, c'était donner une consistance à ce que nous avons appelé, au Chapitre 2, le principe directeur issu de la « responsabilité de protéger », principe qui repose sur divers fondements juridiques (dispositions des traités relatifs aux droits de l'homme, Convention contre le génocide, Conventions de Genève, Statut de la Cour pénale internationale, etc.), sur une pratique étatique croissante, et sur la pratique du Conseil de sécurité lui-même. Si cette évolution perdure, elle peut aboutir un jour à la reconnaissance d'une nouvelle règle du droit international coutumier à cet effet, mais, comme on l'a déjà reconnu plus haut, il serait tout à fait prématuré de prétendre qu'une telle règle existe d'ores et déjà.

6.18 Une question théorique importante mais non résolue est de savoir si le Conseil de sécurité peut en fait outrepasser son propre pouvoir en violant les limitations constitutionnelles inscrites dans la Charte, en particulier l'interdiction consacrée dans le paragraphe 7 de l'Article 2. Cette question n'a été examinée qu'incidemment par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans l'affaire *Lockerbie*, lorsqu'elle a statué en 1998 sur les exceptions préliminaires affirmant que le Conseil de sécurité est tenu par la Charte. Mais la question risque de demeurer théorique, dans la mesure où il n'existe aucune disposition prévoyant le réexamen judiciaire des décisions du Conseil de sécurité, de sorte qu'il n'y a aucun moyen de trancher un différend quant à l'interprétation de la Charte. Il semble donc que le Conseil continuera de disposer d'une très grande marge de manoeuvre pour définir la portée de ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales.

Légitimité et droit de veto

6.19 La question de la légitimité démocratique du Conseil de sécurité, organisme regroupant 15 membres, a été constamment posée dans un grand nombre de consultations de la Commission, car il peut difficilement se targuer d'être représentatif des réalités du monde moderne dans la mesure où il exclut du statut de membre permanent des pays importants par leur taille et leur influence, en particulier en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Le Conseil de sécurité a été également accusé, de divers côtés, de n'être tenu de rendre des comptes ni aux peuples de la planète ni à l'Assemblée générale plénière, et de n'être soumis à la supervision et à l'examen d'aucune instance juridique. Une réforme du Conseil de sécurité, consistant en particulier à élargir sa composition et à la rendre de manière générale plus représentative, contribuerait incontestablement à renforcer sa crédibilité et son autorité, sans toutefois nécessairement faciliter son processus décisionnel. Mais, pour les besoins du présent rapport, la Commission n'a pas à entrer dans ce débat.

6.20 Par contre, une question que la Commission ne peut pas éluder est celle du droit de veto dont jouissent les cinq membres permanents actuels. Bon nombre de nos interlocuteurs voyaient dans le recours inconsidéré – ou la menace de recours – au droit de veto probablement l'obstacle principal à une action internationale efficace lorsqu'une action rapide et décisive s'impose pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave. Il est anormal, disaient-ils, qu'un seul veto puisse passer outre la volonté du reste de l'humanité quand des questions humanitaires graves sont en jeu. L'on s'est particulièrement inquiété du risque qu'une action nécessaire soit l'otage de préoccupations d'un ou plusieurs membres permanents sans rapport avec le sujet, ce qui s'est trop souvent produit dans le passé. Il y a aussi un autre problème : les États qui insistent sur le droit de conserver leur statut de membre permanent du Conseil de sécurité, et le droit de veto qui en résulte, se trouvent en mauvaise posture lorsqu'ils revendiquent le droit d'agir en dehors du cadre des Nations Unies au motif que le Conseil serait paralysé par le veto d'un autre membre permanent. En d'autres termes, ceux qui insistent pour que les règles du jeu actuel restent en l'état ont, de ce fait, moins d'arguments pour rejeter tel ou tel résultat concret produit par ces mêmes règles du jeu.

6.21 Pour toutes ces raisons, la Commission est favorable à la proposition qui lui a été présentée, à titre exploratoire, par un représentant de haut rang d'un des cinq pays membres permanents du Conseil et qui consisterait à amener ces cinq membres permanents à convenir d'un « code de conduite » pour le recours au droit de veto contre des mesures qui sont nécessaires pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave. Il s'agit essentiellement de décider qu'un membre permanent, lorsque les intérêts vitaux de son pays ne sont pas censés être en jeu, n'exerce pas son droit de veto pour empêcher l'adoption d'une résolution qui, autrement, obtiendrait la majorité des voix. L'on a pu parler dans le passé d'une « abstention constructive » dans ce contexte. Il n'est guère réaliste de s'attendre à une quelconque modification de la Charte dans un avenir rapproché en ce qui concerne le droit de veto et sa répartition, mais l'adoption par les membres permanents, d'un commun accord, d'une pratique plus formelle qui régirait ces situations à l'avenir constituerait une évolution très positive.

Volonté politique et résultats

6.22 La Commission rappelle l'avertissement du Secrétaire général : « Si la conscience collective de l'humanité ... ne peut trouver en l'Organisation des Nations Unies sa plus grande tribune, alors il y a fort à craindre qu'elle recherche la paix et la justice ailleurs ». Si le Conseil – ses cinq membres permanents, en particulier – ne parvient pas à établir sa propre pertinence face aux enjeux capitaux du moment, il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'il perde de son importance, de sa stature et de son autorité.

6.23 Certes, le Conseil a, de temps à autre, fait la preuve de sa volonté et de sa capacité d'assumer cette responsabilité, mais il a aussi, trop souvent, failli, ou ne s'est pas montré à la hauteur de la situation. Parfois, c'était tout simplement faute d'intérêt de la part des cinq membres permanents, d'autres fois, c'était par crainte des répercussions que tel ou tel engagement pouvait avoir en politique intérieure. La défaillance du Conseil était souvent, par le passé, le résultat de désaccords entre les cinq membres permanents sur la question de savoir s'il fallait agir, et quelles mesures il fallait prendre. De plus en plus, la cause en est dans la réticence que certains des principaux membres du Conseil éprouvent à supporter les fardeaux – financiers et en personnel surtout – de l'action internationale.

6.24 Il importe tout particulièrement de tout faire pour encourager le Conseil de sécurité à exercer sa responsabilité de protéger et non à y renoncer. Le Conseil se doit donc, comme l'exige l'Article 24 de la Charte, d'intervenir promptement et efficacement lorsque la paix et la sécurité internationales sont directement en jeu. Et il se doit aussi de prendre la tête du mouvement de manière claire et responsable, surtout lorsque des pertes considérables en vies humaines sont en train – ou risquent – de se produire, même en l'absence d'une menace directe et imminente contre la paix et la sécurité internationales au sens strict.

6.25 L'ONU existe dans un monde d'États souverains, et ses opérations doivent se fonder sur le réalisme politique, mais l'Organisation est aussi le dépositaire de l'idéalisme international, et ce trait est l'une des composantes fondamentales de son identité. Elle demeure le principal réceptacle des aspirations et espoirs en un avenir où les hommes et les femmes vivront en paix les uns avec les autres et en harmonie avec la nature. L'insécurité humaine est une réalité dont on ne peut s'attendre à ce qu'elle disparaisse d'elle-même. Or, l'idée d'une organisation universelle qui se consacre à la protection de la paix et à la promotion du bien-être – une vie meilleure dans un monde plus sûr pour tous – a survécu aux tueries, aux destructions et aux désillusions des conflits armés, au génocide, à la pauvreté persistante, à la dégradation de l'environnement et aux nombreuses atteintes à la dignité humaine dont le XX^{e} siècle a été le théâtre.

6.26 Pour que l'ONU réussisse, la communauté mondiale doit veiller à ce que les ressources fournies à l'Organisation soient à la mesure de ce que l'on exige d'elle. L'ONU a la légitimité morale, la crédibilité politique et l'impartialité administrative nécessaires pour rapprocher, modérer et concilier les pulsions et tensions dont continuent de souffrir les relations internationales. Les gens continuent de se tourner vers l'ONU pour les guider et les protéger lorsque la tâche est trop lourde et complexe pour qu'une nation ou une région puisse l'accomplir seule. Les avantages comparatifs de l'ONU résident dans sa composition universelle, sa légitimité politique, son impartialité administrative, sa compétence technique, son pouvoir de convocation et de mobilisation, et le dévouement de son personnel.

6.27 L'ONU représente une école de pensée selon laquelle le nationalisme sans entrave et les rapports de force à l'état brut doivent faire l'objet d'un travail de médiation et de modération dans un cadre international. Elle est le lieu où les intérêts nationaux se fondent en un intérêt international. Seule l'ONU peut autoriser une action militaire au nom de l'ensemble de la communauté internationale, et non du petit nombre. Mais elle ne dispose pas de ses propres forces militaires et de police, et une coalition multinationale peut offrir une force militaire plus crédible et efficace lorsqu'une action énergique est nécessaire et justifiée. Ce dont on aura de plus en plus besoin à l'avenir, ce sont des partenariats réunissant ceux qui peuvent, ceux qui veulent et ceux qui sont bien intentionnés – et ceux qui sont dûment autorisés.

QUAND LE CONSEIL DE SÉCURITÉ NE RÉAGIT PAS

6.28 Nous avons indiqué on ne peut plus clairement qu'à notre avis, le Conseil de sécurité devrait être le premier interlocuteur pour tout ce qui a trait à l'intervention militaire à des fins de protection humaine. Mais il reste à savoir s'il devrait être aussi le dernier. Étant donné qu'il est arrivé que le Conseil ne puisse pas, ou ne veuille pas, assumer le rôle qu'il était censé jouer, on peut difficilement écarter complètement toute possibilité de recours à d'autres moyens d'assurer la responsabilité de protéger lorsqu'il rejette expressément une proposition d'intervention alors que des questions humanitaires et de droits de l'homme se posent très clairement, ou qu'il ne donne pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable. Quelles peuvent être ces autres possibilités?

L'Assemblée générale

6.29 Une de ces possibilités, qui a recueilli un soutien non négligeable dans un certain nombre de nos consultations, consisterait à solliciter l'approbation de l'action militaire par l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence dans le cadre de la procédure officielle de « l'union pour le maintien de la paix ». Cette procédure a été élaborée en 1950 précisément pour faire face à une situation où le Conseil de sécurité, faute d'unanimité de ses membres permanents, n'a pas pu exercer sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La rapidité étant dans ce cas d'une importance capitale, il est prévu non seulement qu'une session extraordinaire d'urgence doit être convoquée dans les 24 heures qui suivent une demande en ce sens, mais aussi, aux termes de l'article 63 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale, que celle-ci doit « se réunir en séance plénière seulement et procéder directement à l'examen de la question proposée dans la demande de convocation de la session, sans renvoi préalable au Bureau ni à aucune autre commission ».

6.30 L'Assemblée générale n'est certes pas habilitée à ordonner que telle ou telle mesure soit prise, mais une décision favorable de l'Assemblée, si elle recueille le soutien de l'écrasante majorité des États Membres, conférerait une forte légitimité à l'intervention qui serait ensuite entreprise et encouragerait le Conseil de sécurité à revoir sa position. La difficulté

pratique à surmonter réside en l'occurrence dans le fait de savoir s'il est réaliste, hormis dans des cas très exceptionnels, de s'attendre à ce qu'une majorité des deux tiers, requise en vertu de la procédure de « *l'union pour le maintien de la paix* », *puisse être réunie dans une* configuration politique où soit il n'y a pas eu de majorité au Conseil de sécurité, soit un ou plusieurs membres permanents ont imposé leur veto ou menacé de le faire, encore que le Kosovo et le Rwanda auraient probablement pu constituer de tels cas exceptionnels. La Commission estime néanmoins que la simple possibilité que cette démarche puisse être entreprise constituerait une importante forme supplémentaire de pression sur le Conseil de sécurité pour l'amener à agir de manière décisive et appropriée.

Les organisations régionales

6.31 Une autre possibilité serait de confier à une organisation régionale ou sous-régionale le soin de mener l'action collective, dans des limites bien définies. Nombreuses sont les catastrophes humanitaires qui ont d'importants effets directs sur les pays voisins, par une propagation transfrontière qui peut prendre la forme, par exemple, de courants de réfugiés ou de l'utilisation du territoire du pays voisin comme base par des groupes rebelles. Les États voisins ont donc généralement un puissant intérêt collectif, motivé en partie seulement par des considérations humanitaires, à réagir rapidement et efficacement à cette catastrophe. Il est depuis longtemps reconnu que des États voisins agissant dans le cadre d'une organisation régionale ou sous-régionale sont souvent (mais pas toujours) mieux placés pour agir que l'ONU, et l'Article 52 de la Charte a été interprété dans un sens qui leur donne une marge de manoeuvre considérable à cet égard.

6.32 Il est en général vrai que les pays d'une même région sont plus sensibles aux enjeux et au contexte qui constituent la toile de fond du conflit, qu'ils connaissent mieux les protagonistes et les personnalités qui y sont impliquées et qu'ils ont davantage intérêt à veiller à ce que le pays retrouve la paix et la prospérité. Tous ces facteurs devraient faciliter la mobilisation des volontés nécessaires pour assumer la responsabilité de protéger et assurer la viabilité et le suivi de la réaction.

6.33 Cela étant, les organisations à vaste composition régionale n'ont généralement pas fait preuve d'un zèle notable lorsqu'il s'agissait d'intervenir dans les affaires de leurs États membres. L'élément inhibant est comme toujours la crainte que le tigre de l'intervention, une fois déchaîné, ne se retourne contre son maître : l'auteur de l'intervention d'aujourd'hui pourrait devenir l'objet de celle de demain. Dans toute organisation collective, la majorité numérique appartient par définition aux petits États, les moins puissants, qui se méfient des motivations des plus puissants parmi eux et hésitent à donner leur aval à une ingérence de ces derniers dans les affaires des petits comme eux. Toutefois, en Afrique et, dans une moindre mesure, dans les Amériques, on constate une certaine acceptation du droit des organisations régionales et sous-régionales de prendre, dans certaines circonstances, des mesures (y compris d'ordre militaire) contre des membres de ces organisations. L'OUA s'est dotée d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits qui lui confère une capacité accrue de traiter ce type de situation.

6.34 Beaucoup plus controversé est le cas de figure où une organisation régionale intervient, non pas contre un de ses membres ou dans leur aire territoriale, mais contre un autre État. Ce facteur entre pour beaucoup dans les critiques suscitées par l'intervention de l'OTAN au Kosovo, en ce sens que le Kosovo était extérieur à la zone couverte par l'OTAN. Cette dernière a néanmoins fait valoir que le conflit risquait de déborder sur le territoire de

pays membres et d'y causer des troubles graves, si bien que l'organisation était directement concernée. Les autres organisations régionales et sous-régionales qui ont monté des opérations militaires ont agi strictement dans les limites de leur aire géographique et à l'encontre d'États membres.

6.35 La Charte des Nations Unies reconnaît, dans son Chapitre VIII, des rôles légitimes aux organisations et arrangements régionaux. *Stricto sensu*, comme on l'a déjà noté, la lettre de la Charte exige que l'action des organisations régionales soit toujours subordonnée à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité. Mais, comme on l'a également constaté, il est arrivé dernièrement que cette approbation soit sollicitée *ex post facto*, ou après les faits (Libéria et Sierra Leone), et il pourrait y avoir une certaine marge de manoeuvre à cet égard pour les actions futures.

Les conséquences de l'inaction

6.36 Les interventions qui sont le fait de coalitions ponctuelles (ou, qui plus est, d'États individuellement) agissant sans l'aval du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale ou d'un groupement régional ou sous-régional dont l'État cible est membre, ne recueillent pas – c'est le moins qu'on puisse dire – une large approbation. Même les pays qui ont participé à l'intervention au Kosovo, et qui étaient prêts à défendre vigoureusement sa légitimité en invoquant tous les seuils et critères de précaution que nous avons définis dans le présent rapport, ont pour la plupart d'entre eux admis son caractère éminemment exceptionnel et ont fait savoir qu'à leur avis, l'approbation préalable du Conseil de sécurité – ou, à défaut, celle de l'Assemblée générale – aurait été de loin préférable. Un point de vue assez répandu veut qu'une autorisation après les faits, ou *ex post facto*, du type de celle dont ont bénéficié les instances régionales africaines mentionnées plus haut, aurait pu être obtenue dans les cas du Kosovo et du Rwanda, et que cette formule pourrait permettre de sortir du dilemme si le cas se reproduisait à l'avenir.

6.37 Du point de vue des réalités politiques, il serait, de l'avis de la Commission, impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale. Mais il peut se trouver des circonstances où le Conseil de sécurité n'assumerait pas ce que la Commission considérerait comme sa responsabilité de protéger alors que la situation considérée choque les consciences et appelle une intervention d'urgence. La question se pose vraiment de savoir en pareil cas où est le moindre mal : celui que l'ordre international subit parce que le Conseil de sécurité a été court-circuité, ou celui qu'il subit parce que des êtres humains sont massacrés sans que le Conseil de sécurité ne lève le petit doigt.

6.38 De l'avis de la Commission, deux messages importants à l'intention du Conseil de sécurité ressortent de tout ce qui précède.

6.39 Le premier message est que si le Conseil de sécurité n'assume pas sa responsabilité face à des situations qui choquent les consciences et appellent une intervention d'urgence, il est irréaliste de s'attendre à ce que des États concernés écartent tout autre moyen ou forme d'action pour faire face à la gravité et à l'urgence de la situation. Si des organisations collectives n'autorisent pas une intervention collective contre des régimes qui font fi des normes les plus élémentaires d'un comportement gouvernemental légitime, les pressions exercées en faveur d'une intervention par des coalitions ponctuelles ou des États agissant

individuellement ne peuvent que s'intensifier. Et il est alors à craindre que ces interventions, n'étant pas soumises à la discipline et aux contraintes dont est assortie l'autorisation des Nations Unies, ne soient pas entreprises pour les bonnes raisons ou soient entreprises sans une volonté suffisante de respecter les principes de précaution nécessaires.

6.40 Le second message est que si, à la suite d'une carence du Conseil, une intervention militaire est entreprise par une coalition ponctuelle ou un État agissant individuellement qui, *effectivement*, respecte pleinement tous les critères que nous avons définis, et si cette intervention est couronnée de succès – et que l'opinion publique mondiale la perçoit comme ayant été réussie –, la stature et la crédibilité de l'ONU elle-même pourraient s'en trouver affectées, sérieusement et durablement.

7. LA DIMENSION OPÉRATIONNELLE

7.1 Les objectifs des interventions militaires motivées par la nécessité de protéger des êtres humains sont différents de ceux des opérations classiques faisant partie de la conduite d'une guerre ou associées au maintien de la paix. Ces interventions d'un type nouveau soulèvent un certain nombre de problèmes inédits et spécifiques au plan opérationnel. Puisque cette intervention militaire d'un nouveau genre vise à protéger les populations, et non plus à battre ou à détruire militairement un ennemi, elle diffère des opérations normalement menées dans le cadre d'une guerre. Même si elle exige le recours à la force dans toute la mesure nécessaire pour protéger des populations en danger – ce qui peut aller très loin dans certains cas – elle a toujours pour objectif fondamental d'atteindre rapidement son but moyennant un minimum de pertes civiles et de dégâts matériels, afin de faciliter le retour à une situation normale après le conflit. Dans le contexte d'une guerre, par contre, il est souvent nécessaire de neutraliser les capacités militaires ou industrielles de l'adversaire pour le contraindre à la reddition.

7.2 Cela dit, les opérations d'intervention militaires doivent néanmoins mettre en jeu tous les moyens nécessaires pour remplir la responsabilité de protection des intervenants. Ces derniers devront donc avoir la capacité et la volonté de prendre des mesures beaucoup plus fermes que ne le permettent les paramètres traditionnels du maintien de la paix, c'est-à-dire la surveillance, la supervision et la vérification des cessez-le-feu et des accords de paix, toujours sur la base du consentement des parties, de la neutralité et du non-recours à la force. Cela représente un changement de taille : en 2000 par exemple, le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies a procédé à une analyse détaillée des défis opérationnels que soulèvent les missions militaires des Nations Unies, mais cette étude a surtout porté sur la notion classique de maintien de la paix et sur ses diverses variantes, sans s'intéresser à l'emploi plus appuyé de la force militaire. Cette orientation est déterminée entre autres par l'absence au Siège de l'ONU des moyens de planification et de soutien logistiques et des capacités de commandement et de contrôle qui permettraient d'entreprendre des opérations de guerre ou même des interventions militaires d'envergure. Le rapport du Groupe d'étude confirmait que « les Nations Unies ne font pas la guerre. Lorsqu'il a fallu prendre des mesures coercitives, elles ont toujours été confiées à des coalitions d'États volontaires ».

7.3 Le contexte d'une intervention influe par ailleurs beaucoup sur les opérations. L'intervention militaire ne représente – et ne doit représenter – qu'un dernier recours, lorsque toutes les mesures prises pour protéger des vies humaines en danger ont échoué. Elle s'inscrit obligatoirement dans une stratégie politique plus vaste visant à persuader l'État ciblé de coopérer aux mesures proposées par la communauté internationale. Les conséquences entraînées jusqu'ici par de telles opérations portent à croire que la nature bien particulière de la mission de protection pourrait, avec le temps, provoquer l'apparition d'un nouveau type d'opération militaire, assortie de moyens inédits.

LES OPÉRATIONS PRÉVENTIVES

7.4 On peut distinguer deux catégories d'opérations militaires préventives en fonction de leurs caractéristiques spécifiques. La première, le « déploiement préventif », consiste à positionner des troupes dans une région sur laquelle plane une menace de conflit, avec le consentement du ou des gouvernements concernés, dans le but principal de prévenir la dégradation de la situation et l'apparition d'un conflit armé. Un tel déploiement doit son effet dissuasif non pas au potentiel militaire des forces engagées, mais à l'intérêt qu'a manifesté le Conseil de sécurité en autorisant le déploiement, au fait que la communauté internationale surveille de près les parties au conflit, et à l'expression implicite de sa volonté de prendre des mesures plus fermes en cas de recours à la violence.

7.5 La FORDEPRENU, force préventive déployée par l'ONU en Macédoine (entre 1992 et son retrait prématuré en 1999) constitue jusqu'ici le principal exemple d'une telle opération. Son but essentiel était de dissuader la Yougoslavie de prendre des mesures hostiles. On a soutenu depuis – un peu trop commodément peut-être *a posteriori* – que la présence même de cette force a également eu un effet stabilisateur sur la situation interne fragile du pays. Les problèmes opérationnels qui surgissent dans un tel déploiement sont essentiellement identiques à ceux qui caractérisent une opération traditionnelle de maintien de la paix de l'ONU.

7.6 Dans une seconde catégorie d'opération préventive, les ressources militaires engagées sont déployées hors du territoire proprement dit de l'État ciblé. La question du consentement ne se pose donc pas. De telles interventions peuvent avoir une valeur de démonstration, renforçant ainsi des initiatives diplomatiques, ou encore permettre de surveiller ou d'appliquer des mesures non militaires telles des sanctions et des embargos, entre autres dans des situations de crise humanitaire. Les règles d'engagement dans ce genre d'opérations revêtiront un caractère essentiellement défensif, et n'autoriseront que dans de très rares cas – voire pas du tout – l'emploi de mesures de contrainte pour obliger un adversaire à obtempérer. Les mesures militaires préventives de ce genre peuvent être très utiles en permettant de créer « un cordon sanitaire » qui empêche l'extension du conflit à un pays voisin. Par ailleurs, un déploiement ferme et décisif peut non seulement contribuer à prévenir l'apparition de problèmes, mais encore permettre de réagir rapidement si ceux-ci se produisent malgré tout.

7.7 Si l'une ou l'autre de ces catégories de mesures préventives échoue, il peut être nécessaire de transformer l'opération préventive en outil d'intervention. Les troupes ainsi engagées doivent donc être déployées et équipées pour des opérations préventives, de manière à pouvoir facilement être incorporées dans une force d'intervention.

LA PLANIFICATION D'UNE INTERVENTION MILITAIRE

7.8 Le soin apporté à la planification de toute intervention militaire envisagée est une condition nécessaire de sa réussite. Les défis à relever sont nombreux : créer une coalition politique cohérente; s'entendre sur les objectifs de la mission; doter celle-ci d'un mandat sans ambiguïté; mettre au point un plan commun pour les opérations; réunir enfin les ressources nécessaires. Il faut se rappeler avant tout que la phase d'intervention s'inscrit dans un effort politique plus vaste, et qu'elle doit s'harmoniser avec les objectifs de ce dernier. La phase d'intervention militaire sera nécessairement précédée d'actions préventives, lesquelles pourront parfois revêtir un caractère militaire, comme dans le cas de sanctions, d'un embargo, d'un déploiement préventif ou de la création d'une zone d'interdiction aérienne.

Dans la plupart des cas, la phase d'intervention militaire sera suivie d'opérations post-conflit – évoquées ci-après – exigeant généralement le déploiement de forces de maintien de la paix pendant des périodes souvent prolongées. Toute opération de protection doit donc s'inscrire dans un schéma prévoyant une progression sans heurt, depuis les efforts préalables à l'intervention jusqu'aux activités postérieures à ces dernières.

La création de coalitions

7.9 La plupart des interventions entreprises jusqu'ici ont été le fait de coalitions multinationales, et il est probable que ce soit encore le cas dans l'avenir. Or, la cohésion de la coalition intervenante – aux plans politique et militaire – a une influence critique sur les perspectives de réussite d'une opération. Plusieurs interventions entreprises dans le passé ont été compromises avant tout par la fragilité de la coalition créée pour la circonstance. Certains ont observé que les opérations menées par des coalitions auront nécessairement un caractère gradualiste et que les actions visant des cibles sensibles ne pourront parfois être entreprises qu'avec retard. Certes, une action engagée par plusieurs pays au lieu d'un seul verra son impact politique renforcé d'autant; mais cet avantage ne compense qu'en partie les inconvénients militaires persistants des opérations menées par des coalitions. Les semeurs de zizanie sont toujours prêts à s'attaquer directement à l'homogénéité de la coalition afin de neutraliser la présence internationale ou même de provoquer son retrait.

7.10 On a vu des cas où la faiblesse de la coalition initiale et l'échec de ses tentatives de rétablir l'autorité et de créer un environnement sûr ont entraîné la création de missions parallèles plus « musclées » au beau milieu d'opérations déjà en cours, comme l'arrivée de la Force d'intervention unifiée (UNITAF) après le début de la première intervention de l'ONU en Somalie (ONUSOM I), ou la mise en place par l'OTAN d'une capacité de réaction rapide et de bombardement au sein de la Force de protection de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie (FORPRONU), ou encore l'intervention récente de l'armée britannique au Sierra Leone.

7.11 Pour créer une coalition solide, il faut susciter et cultiver une volonté politique commune et mettre au point une démarche militaire commune. En outre, même une coalition composée d'États animés d'une même volonté ne peut prendre des mesures énergiques qu'en tenant compte de la situation politique dans chaque État membre et de l'impact des médias sur l'opinion. La politique est toujours présente dans les décisions militaires, surtout lorsque l'opération en question n'est pas entreprise dans le cadre d'une guerre classique. L'intervention de l'OTAN au Kosovo a démontré que le déroulement et l'intensité des opérations militaires peuvent se ressentir sérieusement des hésitations de certains États membres, les décisions se réduisant au plus petit dénominateur politique commun. En outre, les opérations entreprises par des coalitions de pays soumis à des régimes légaux différents entraînent l'imposition de restrictions en matière de conduite des opérations militaires et de prise de décisions politiques.

7.12 Même lorsque les partenaires regroupés au sein d'une coalition sont animés d'une résolution commune, il leur reste encore à élaborer une démarche militaire commune. Il va sans dire qu'une opération dans laquelle les forces armées de différents pays agiraient indépendamment, sans coordination, déboucherait vraisemblablement sur un échec. Toutefois, même au sein de coalitions bien disciplinées, d'importantes différences peuvent surgir, avec des conséquences notables sur le plan des opérations. On se souvient de cas où certains partenaires regroupés au sein d'une coalition ont jugé à propos de prendre position

publiquement sur certaines options militaires (telles que le recours aux troupes terrestres, pour citer un exemple bien connu), que ce soit pour les exclure *a priori* ou au contraire pour en envisager la possibilité. Or, des déclarations de ce genre au sujet de décisions militaires précises peuvent entraîner des conséquences politiques importantes, et dans certains cas conforter l'État ciblé dans sa résolution de résister.

Objectifs

7.13 Quiconque sollicite l'appui de nombreux partenaires pour une action d'intervention découvre bientôt que chacun a des vues différentes sur les objectifs que l'action permettra de réaliser. Idéalement, tous les éléments de la planification (la décision d'intervenir, la formulation du mandat confié à l'agent — ou à l'ensemble d'agents — d'intervention et la répartition des structures et des moyens de mise en œuvre) devraient s'enchaîner. En réalité, l'harmonisation des vues et des intérêts de différents gouvernements à chacune de ces étapes est un processus souvent complexe et prolongé. Il faut se rappeler aussi que les organes décisionnels multilatéraux privilégient le consensus. Pour parvenir à un accord sur une intervention à l'issue de négociations multilatérales, il faut donc inévitablement entourer d'un certain flou les limites de l'action envisagée et d'assujettir celle-ci à un schéma gradualiste.

7.14 Les débats sur la « stratégie de désengagement » font souvent ressortir les différences entre les objectifs recherchés par les partenaires d'une coalition, certains s'intéressant à aborder les problèmes sous-jacents et d'autres étant désireux de se retirer le plus rapidement possible. Or, il est difficile de prévoir le déroulement d'une intervention; des difficultés imprévues surgissent presque toujours, et les résultats ne sont pratiquement jamais ceux que l'on escomptait au début. En outre, de nombreuses opérations militaires sont entreprises en vue de réaliser des objectifs relativement simples et clairs, pour être ensuite assujetties à la recherche de buts militaires, politiques et de développement, au gré de l'évolution des circonstances opérationnelles, des accords de paix ou des compromis entre les parties. De tels changements, parfois insensibles, dans l'orientation des missions, sont la règle et non l'exception. Ce facteur d'incertitude amène d'ailleurs certains pays intervenants et leurs chefs militaires à prendre une garantie de désengagement sous forme d'une date de retrait arbitraire.

Le mandat

7.15 Une opération de protection doit d'abord et avant tout être fondée sur un mandat clair et sans ambiguïté. Néanmoins, si le résultat de l'intervention n'est pas encore défini avec précision, ses auteurs politiques doivent envisager le cheminement qui permettra d'y parvenir, ainsi que les ressources qui devront y être consacrées. Si ce calcul n'est pas fait d'emblée, il sera difficile de susciter une volonté politique suffisante pour soutenir l'intervention jusqu'à sa conclusion. Or, l'horizon politique d'une mission se limite bien souvent à vérifier et à surveiller la situation dans la zone visée, dans un simple but d'information. Cela est justifié par la complexité d'un processus de paix mettant en jeu de nombreux acteurs et de multiples dimensions permet difficilement d'envisager des mesures précises et réalistes au moment des négociations en vue d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix. En outre, d'importantes considérations de prestige entrent en jeu au cours d'une intervention, de sorte que les gouvernements sollicités hésitent à soutenir une coalition dont la mission est difficile, surtout lorsque leurs intérêts vitaux ne semblent pas en jeu.

7.16 Le mandat d'une mission d'intervention doit être conçu pour permettre au commandant militaire chargé de l'exécution d'identifier clairement ses missions et ses tâches, et de proposer un concept opérationnel axé sur la réussite rapide, but primordial d'une opération visant à protéger des êtres humains faisant l'objet d'une agression. Un tel mandat permettra

au commandant d'établir une proposition indiquant l'effectif et la composition des forces nécessaires, d'élaborer des règles d'engagement convenant à la situation, et enfin de solliciter l'aval politique et les ressources requises pour préparer et soutenir l'opération.

7.17 Souvent, le mandat d'une intervention subit des ajustements progressifs en réponse aux circonstances qui surgissent en cours d'opération. Ce phénomène est peut-être inévitable vu la nature particulière des interventions de protection humaine, dans lesquelles beaucoup dépendra de l'attitude et du degré de collaboration de l'État ciblé. Même si le mandat initial reflète l'importance attachée à la protection humaine, les problèmes politiques et de sécurité viennent tôt ou tard à prédominer. D'ailleurs, plus l'horizon initial se limite au problème immédiat, plus il est probable que l'orientation de la mission évoluera. L'intervention entreprise en Somalie en est un exemple très clair : la réaction initiale aux problèmes d'insécurité et de famine n'a pas été soutenue par des ressources suffisantes pour permettre de parvenir à des solutions à long terme. L'opération de suivi de l'ONU (ONUSOM II), au contraire, visait des objectifs ambitieux au niveau de la sécurité et de la politique, mais n'avait pas été dotée des moyens nécessaires pour les réaliser. En tout état de cause, le mandat d'une intervention doit définir clairement les buts poursuivis à chaque phase et préciser que le résultat voulu est le rétablissement des principes de la bonne gouvernance et de l'état de droit.

Ressources et engagement

7.18 Dans toute opération de protection entreprise en réponse à une menace humanitaire ou à un état d'urgence à grande échelle, les pays intervenants et les organisations internationales intéressées doivent être prêts à soutenir les mesures prises en y engageant les ressources nécessaires. La réussite d'une opération dépend de l'affectation de ressources suffisantes, dont l'absence a constitué dans le passé un problème de taille.

7.19 L'importance des ressources engagées témoigne de la résolution et de la volonté des intervenants vis-à-vis de toutes les parties intéressées. Inversement, dans le cas des opérations entreprises par des pays en développement et leurs organisations régionales, la pénurie persistante de ressources compromet presque toujours gravement l'indispensable suivi. En l'absence d'un soutien élargi provenant de l'extérieur de la région, rares sont les pays en développement qui peuvent prendre un engagement militaire à long terme, et ceux qui décideraient malgré tout d'intervenir pourraient se voir obligés de retirer leurs forces prématurément, avant que tous les objectifs importants de protection humaine n'aient été atteints.

L'INTERVENTION MILITAIRE PROPREMENT DITE

La structure de commandement

7.20 La conduite des opérations militaires exige une chaîne de commandement et des communications claires et sans ambiguité. L'unité de commandement est essentielle pour la conduite des opérations et se fonde de préférence sur une chaîne de commandement unique intégrée. Dans ce but, il est préférable que les nations intervenantes placent dans toute la mesure du possible les forces qu'elles engagent dans une intervention sous les ordres du commandant qu'elles désignent pour l'exécuter. Les intérêts nationaux divergents des États intervenants et les différences entre leurs régimes légaux entraînent souvent l'imposition de certaines limites quant au degré d'intégration des forces sous le commandement de l'officier chargé de conduire l'opération, et aussi quant à l'emploi de la force

meurtrière. Bien sûr, moins les pays participants formuleront de réserves quant à l'emploi de leurs contingents, plus grande sera la souplesse dont le commandant disposera pour agir de manière décisive.

7.21 De telles interventions sont obligatoirement soumises à un contrôle politique étroit, ce qui ne signifie pas que les autorités politiques doivent s'ingérer dans les moindres détails des opérations militaires. Les dirigeants politiques doivent établir des objectifs clairs pour chaque phase, dans le cadre de paramètres opérationnels bien définis. Les chefs militaires doivent exécuter ces objectifs, en demandant de nouvelles instructions lorsque ces derniers sont atteints ou que de nouvelles difficultés importantes surgissent.

Les relations entre civils et militaires

7.22 Lorsqu'une intervention militaire s'avère nécessaire, les forces militaires intervenantes, les autorités civiles (locales et externes), et les organisations humanitaires doivent souvent travailler côte à côte pour offrir assistance et protection aux populations en danger. Or, le contact entre des forces militaires hiérarchiques et disciplinées et des organisations humanitaires où les rapports sont plus informels a parfois suscité des tensions importantes. La nécessité d'une meilleure coordination et d'une collaboration plus étroite entre les militaires, les autorités politiques civiles et les organisations humanitaires continuera vraisemblablement de se faire sentir.

7.23 Une fois l'opération engagée, il faut en tirer les conséquences humanitaires et prendre des décisions difficiles en recherchant des compromis entre les objectifs à court terme et les impératifs à long terme. On sait que des organisations humanitaires dévouées demeurent sur le terrain aussi longtemps que possible, même dans les circonstances les plus instables et les moins sûres. Les représentants du CICR, par exemple, sont restés à Kigali bien après le départ des Casques bleus. On se souvient aussi que de nombreuses organisations non gouvernementales n'ont pas déserté Sarajevo malgré la présence de tireurs embusqués et les tirs de roquettes. Un tel dévouement témoigne de l'engagement des organisations humanitaires à fournir assistance et protection aux populations locales affectées.

7.24 L'arrivée des militaires, lorsque leur mission comporte l'emploi de la force meurtrière, peut pourtant obliger les représentants d'organisations humanitaires à partir. Parfois, il peut être nécessaire de réduire à court terme l'assistance humanitaire afin de rétablir la sécurité et d'engager une action humanitaire sur une durée plus longue. En Bosnie, la politique belligérente des puissances occidentales — levée de l'embargo interdisant le réarmement des Bosniaques et bombardements frappant les Serbes — s'est avérée incompatible avec la poursuite de l'assistance aux civils. Ce même constat aurait été fait au Zaïre oriental s'il avait été possible d'entreprendre le désarmement des immenses camps de réfugiés contrôlés par les génocidaires : les organismes humanitaires extérieurs auraient été obligés d'abandonner les camps pendant les opérations de nettoyage. D'ailleurs, le personnel humanitaire (tout comme les journalistes) peut se trouver manipulé, voire pris en otage.

7.25 La coordination est une préoccupation constante et un objectif extrêmement difficile à atteindre, puisqu'elle exige la coopération d'autorités indépendantes. Même si l'on parvient à entreprendre des tentatives de coordination, celles-ci n'amènent généralement pas les interlocuteurs à prendre l'habitude de la prise de décision intégrée, ni à unifier authentiquement leurs efforts. Dans certains cas, les tentatives de coordination ont notablement amélioré l'efficacité des opérations; dans d'autres, elles ont à peine permis d'atténuer les rivalités.

Les règles d'engagement

7.26 Les règles d'engagement jouent un rôle essentiel dans les réactions des forces intervenantes et dans la protection des populations menacées. Il s'agit des directives qui guident l'emploi de la force par les soldats dans le théâtre d'opérations. Les règles d'engagement doivent correspondre au concept opérationnel adopté et au type d'action militaire envisagée. Les opérations traditionnelles de maintien de la paix se limitent à l'emploi d'un minimum de force en cas de légitime défense. Or, de telles règles d'engagement ne conviendraient et ne suffiraient manifestement pas dans le cas d'une action visant à imposer la paix, en particulier une intervention militaire. Pour arrêter les malfaiteurs (criminels de droit commun ou criminels de guerre inculpés), mettre fin aux abus, et dissuader les tueurs et sbires de tout poil de passer à l'action, il faut disposer de règles d'engagement claires et fermes. Du reste, en présence de règles précises, les pays intervenants se sentent moins obligés de publier des « mises au point » sur l'emploi de leurs forces, lesquelles entravent notablement la conduite des opérations multinationales.

7.27 Les règles d'engagement doivent également refléter le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire la retenue dans l'emploi de la puissance destructrice des armes modernes, sans toutefois exclure la possibilité, dans les cas motivés, de recourir à un degré de force supérieure. La proportionnalité ne doit toutefois pas avoir pour effet de paralyser les forces militaires sur le terrain, ni de les cantonner dans l'expectative en leur interdisant d'agir au besoin.

7.28 Dans le contexte des interventions entreprises à des fins de protection humaine, les règles d'engagement appliquées dans le cadre d'une intervention militaire doivent refléter la stricte observance du droit international, tout spécialement en matière humanitaire. Ces règles doivent en particulier préciser que certains types d'armes (notamment celles qui sont interdites en vertu d'accords internationaux) sont prohibés.

7.29 Il n'existe aucune procédure disciplinaire commune pour sanctionner les militaires qui commettent des infractions aux normes internationales lors d'interventions multinationales. Il incombe largement à chaque nation fournissant des troupes de poursuivre ses propres soldats, en particulier pour des faits relatifs à leur comportement à l'égard des populations civiles dans le théâtre des opérations. Les nations intervenantes doivent apporter un soin particulier à l'établissement de codes de conduite et veiller à s'acquitter de leurs responsabilités dans un esprit de justice et de transparence, sous peine de discréditer la force intervenante aux yeux de la population locale et de compromettre la réussite des efforts déployés par les autorités civiles pour établir un état de droit. Ces codes de conduite doivent instaurer des normes élevées, et les militaires qui ne s'y conforment pas doivent être exclus du théâtre.

L'application de la force

7.30 Les meilleurs moyens de parvenir rapidement à la réussite d'une opération militaire consistent à ménager l'effet de surprise, à appliquer une force écrasante et concentrer tous les efforts militaires sur l'objectif poursuivi. Certains ont toutefois observé que dans le contexte d'une intervention à des fins de protection humaine, il sera pratiquement impossible de conserver le secret et de ménager la surprise, ni non plus d'employer pleinement la puissance dévastatrice des armes modernes. S'il est souhaitable au plan stratégique de prendre l'ennemi par surprise, il est en revanche nécessaire et utile d'essayer de persuader l'État ciblé d'obtempérer avant qu'il ne soit nécessaire de recourir à la force. En outre, une société démocratique sensible aux droits de l'homme et respectueuse de l'état de droit ne tolérera pas longtemps l'emploi généralisé d'une puissance militaire écrasante.

7.31 Les chefs militaires seront tentés de compenser l'absence d'un effet de surprise stratégique en recourant à l'emploi concentré de la puissance militaire dont ils disposent. La conjoncture politique et la situation sur le terrain ne le leur permettront pas toujours. L'intensité des opérations sera déterminée par ce facteur critique qu'est la nécessité d'obtenir le concours de la population civile une fois réalisé l'objectif immédiat de faire cesser les tueries ou le nettoyage ethnique. Pour parvenir à ce but, il faut naturellement s'abstenir d'actions militaires qui susciteraient la haine généralisée des populations locales envers les nations intervenantes. Même si ces dernières ne peuvent prétendre s'attirer les bonnes grâces de gens qu'elles attaquent militairement, il importe toutefois de ménager les possibilités de conciliation une fois le conflit armé terminé. Dans ce but, les chefs militaires doivent s'imposer certaines limites et démontrer, par leur retenue, que l'opération n'est pas un acte de guerre visant à provoquer la défaite d'un État, mais plutôt une intervention destinée à protéger des populations se trouvant sur le territoire de cet État contre le harcèlement, la persécution ou l'extermination. Compte tenu de ces considérations, il est nécessaire d'accepter un certain gradualisme dans l'intensité des opérations, de même que dans leur déroulement et le choix des cibles. Du reste, une telle démarche est dans bien des cas indispensable pour assurer la cohésion de la coalition militaire. Même si ces méthodes enfreignent les principes normaux de la conduite des opérations de guerre, il faut se rappeler que les interventions de protection diffèrent des activités menées dans le cadre d'une guerre classique.

7.32 Pour compenser dans une certaine mesure ces désavantages, les divers stades de la planification d'une intervention – comme nous l'avons déjà affirmé au début du présent chapitre – doivent être entrepris avec un soin particulier. Les moyens engagés doivent être soigneusement adaptés aux objectifs, et les cibles militaires et politiques clés – c'est-à-dire les points les plus vulnérables de l'État visé – doivent être identifiées avec précision. Le rôle des éléments non militaires de l'intervention doit être pris en compte dans la planification. Diverses éventualités doivent être envisagées et faire l'objet de plans spécifiques.

Les pertes

7.33 Bien souvent, les modalités régissant l'emploi de la force – hors du cadre de la légitime défense – sont fondées bien plus sur la commodité militaire que sur un sentiment de responsabilité humanitaire. En Bosnie, par exemple, les partisans d'une intervention militaire ont fait souvent valoir qu'une telle opération était réalisable à peu de frais, puisque les frappes aériennes étaient peu susceptibles d'entraîner des pertes, plutôt que se fonder sur des impératifs moraux, légaux ou opérationnels. Ils n'ont que rarement reconnu les risques considérables qu'une opération réellement efficace comportait pour la force intervenante. La véritable question était finalement de savoir si l'Occident était disposé à risquer la vie de ses soldats pour mettre fin aux crimes de guerre, à la violation des droits de l'homme et aux migrations forcées.

7.34 La protection des forces intervenantes représente un objectif important mais ne doit jamais devenir le principal but poursuivi; si cet objectif vient à primer, il est peut-être préférable de retirer des forces menacées, quitte à engager plus tard une initiative renouvelée et dotée de moyens plus importants.

Les relations avec les médias

7.35 Avec l'omniprésence des médias et la couverture presque instantanée des opérations militaires dans tous les points du globe, un pays qui recourt sans motif valable à une force militaire écrasante court le risque d'être universellement critiqué. En particulier, sauf dans le cas de la légitime défense, le recours à une force militaire disproportionnée aura tendance à donner à l'opinion publique une image négative des opérations militaires. Or, moins le citoyen moyen comprendra les motifs pour lesquels son pays a choisi d'intervenir, plus il importera de cultiver le soutien du public.

7.36 Les communications modernes et l'extension de la couverture médiatique ont également des répercussions sur la conduite des opérations puisque le public peut désormais contrôler l'impact de l'action militaire sur les civils. Il est néanmoins possible de remporter l'adhésion majoritaire du public aux opérations qui mettent en jeu l'emploi de la force meurtrière tant que cette dernière est utilisée d'une manière telle que la plus grande partie des citoyens des pays membres de la coalition peuvent la tolérer, sinon l'approuver. La couverture des souffrances des populations civiles entraînées par les sanctions contre l'Iraq ou à la suite des frappes aériennes en Serbie constitue un exemple de ce facteur nouveau que les stratégies militaires et politiques doivent prendre en compte.

7.37 La planification d'une opération de protection doit donc comporter un volet assez détaillé d'information publique. Une campagne d'information bien menée joue non seulement un rôle capital dans les efforts déployés pour conserver le soutien du public, mais encore constitue une condition essentielle de la cohésion de la coalition. Elle doit concilier les impératifs contradictoires d'une information exacte, complète et rapide, d'une part, et de la sécurité opérationnelle d'autre part. L'objectif principal doit être de maintenir la cohésion de la coalition intervenante et, dans la mesure du possible, de saper l'appui dont le dirigeant d'un État coupable d'exactions jouit auprès de ses concitoyens ou de ses alliés. Dans une opération de protection, contrairement à une opération de guerre ou d'imposition de la paix, l'information prime la sécurité opérationnelle, même si cela oblige à sacrifier encore davantage l'effet de surprise.

LE SUIVI DE L'INTERVENTION MILITAIRE

La passation des pouvoirs

7.38 La mission principale des forces militaires participant aux opérations post-intervention consiste à créer l'environnement sûr indispensable au rétablissement de la bonne gouvernance et de l'état de droit. Les forces militaires peuvent également être appelées à contribuer à l'effort de reconstruction dans des zones qui sont encore trop dangereuses pour que les non-militaires y pénètrent. Dans le cadre de telles opérations, les forces armées seront de plus en plus appelées à remplir des fonctions qui seraient normalement dévolues à la police. Dans certains cas, les forces militaires doivent être prêtes à imposer la paix et même à défendre le pays.

7.39 Ces tâches sont plus complexes et plus étendues que les opérations normales de combat. La chaîne de commandement sera de plus en plus ambiguë puisque les autorités civiles joueront souvent un rôle de premier plan sur le terrain. Il est donc indispensable de définir clairement les responsabilités et de prévoir la passation des pouvoirs des militaires aux autorités civiles dès que possible après la fin des hostilités. Même si le commandant

militaire peut devoir, dans certains cas, assumer momentanément l'autorité administrative complète immédiatement après la fin des hostilités, les autorités civiles doivent recouvrer leurs attributions le plus tôt possible. En général, l'ONU nommera un représentant spécial du Secrétaire général et l'autorité militaire lui transférera ses pouvoirs, les autorités locales reprenant pleinement leurs droits à la suite d'élections et du retrait des forces militaires étrangères.

Le maintien et la consolidation de la paix

7.40 Pour mener une intervention à bien, les pays intervenants doivent être prêts à maintenir leur engagement pendant la phase post-intervention aussi longtemps que nécessaire pour parvenir à un état de stabilité susceptible de durer sans appui extérieur. Une coalition ou une nation qui interviendrait sans avoir la volonté de rétablir la paix et la stabilité, et sans être disposée à soutenir une opération post-intervention aussi longtemps que nécessaire, agirait de manière irresponsable.

7.41 L'expérience nous enseigne que faute de maîtriser d'entrée de jeu les problèmes de sécurité interne, les intervenants ne pourront empêcher le retour des vieilles habitudes et des réseaux traditionnels, lesquels entraveront les efforts déployés pour consolider la paix à l'issue du conflit. Dans le sillage de toute guerre civile, la pègre s'enhardit et se développe, les agressions motivées par la vengeance se multiplient, les armes prolifèrent, le pillage et le vol sont monnaie courante. Les policiers civils déployés par l'ONU au côté des Casques bleus pour aider au rétablissement des corps policiers nationaux ne sont pas équipés pour faire respecter la loi dans un environnement qui se situe à mi-chemin entre la criminalité et la guerre. La force militaire reste le seul instrument viable dans une telle situation, même si cette réalité a parfois été masquée par la notion erronée de la paix comme antithèse de la guerre.

Cinq tâches de protection

7.42 Il y aussi cinq types de tâches de protection, bien distincts par leur nature, dont l'expérience des opérations post-intervention a fait ressortir l'importance. La première consiste à protéger les minorités. Cette tâche est difficile au plan opérationnel mais prend une importance particulière dans le cas où des civils réintègrent un territoire sur lequel un autre groupe ethnique est majoritaire. Les Balkans nous ont donné de nombreux exemples des difficultés engendrées par une telle situation, dont témoigne d'ailleurs le faible nombre de réfugiés et de PDI (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) qui ont regagné leur domicile

7.43 La deuxième grande tâche de protection consiste à réformer les forces de l'ordre. Jusqu'ici, on s'est avant tout attaché à prêter main forte aux autorités locales dans leur entreprise de refonte des forces de sécurité. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont cherché à influencer l'orientation des réformes, à installer de bonnes pratiques, et à former et guider les nouvelles autorités. L'expérience de pays très divers – comme Haïti, le Rwanda et le Timor oriental – a prouvé l'importance (et démontré la difficulté) des efforts de recrutement et de formation des corps policiers locaux et de réforme des systèmes pénal et judiciaire. Ces problèmes sont particulièrement aigus lorsque policiers ou magistrats ont pour la plupart été tués ou ont fui la violence.

7.44 À cet égard, l'emploi de policiers civils dans les interventions soulève un problème particulier. Les policiers civils sont actuellement le deuxième contingent par importance numérique, derrière les militaires, dans les opérations de l'ONU. Vu la prolifération des conflits à la suite des interventions et l'impératif d'impartialité, les opérations de police civile resteront sans doute une priorité dans les situations de conflit interne. De telles opérations peuvent aider les sociétés déchirées par la guerre à rétablir des conditions propices à la stabilité sociale, économique et politique. Or, le recrutement de policiers pour les forces internationales s'avère difficile, ce qui pose un problème particulièrement épineux vu l'importance fondamentale des efforts visant à réformer et à restructurer les corps policiers locaux, ainsi qu'à conseiller, former et surveiller les nouvelles recrues.

7.45 La troisième grande tâche est celle du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des combattants. Même si la réinsertion joue un rôle essentiel dans la consolidation de la paix à plus long terme, et ultérieurement dans la progression vers le développement économique et social, la sécurité et la protection des civils constituent l'objectif prioritaire. Or, comme en témoignent les résolutions du Conseil de sécurité et les mandats des missions d'intervention, la démobilisation des combattants a toujours été la clé de la stabilisation. Les mesures de stabilisation ont toujours eu pour but implicite de confisquer aux milices et aux chefs locaux – par la force au besoin – le pouvoir et les instruments de la violence, afin de centraliser ceux-ci à un niveau beaucoup plus élevé. Autrement dit, la réussite d'une intervention dépend de la mesure dans laquelle les factions combattantes sont privées des moyens d'entretenir les hostilités. Pourtant, le désarmement s'est avéré l'une des tâches les plus difficiles à exécuter. Même une fois le conflit armé terminé, la confiscation d'armes de tous types est une entreprise très délicate, d'autant plus que l'insécurité qui persiste donne à chaque citoyen de bonnes raisons de conserver, voire d'acquérir des armes légères. Bien souvent, le trafic des armes individuelles continue de sévir longtemps après le départ des forces d'intervention, alimenté par l'insécurité physique et économique.

7.46 Tous les accords de désarmement conclus dans le cadre des processus de paix ont eu tendance, du moins pendant la phase initiale, à être fondés sur le consentement des protagonistes, que le déploiement des forces extérieures ait été effectué en vertu d'un mandat justifié par le Chapitre VI ou par le Chapitre VII. La notion de désarmement volontaire a cependant tôt fait d'être remise en question lorsque les ex-combattants s'avisent qu'il est dans l'intérêt de leur sécurité – voire de leur gagne-pain – de conserver des armes que les forces de soutien de la paix, généralement trop peu nombreuses, ne sont d'ailleurs pas en mesure de confisquer. Lorsque les tentatives de désarmement se heurtent à une résistance, les forces d'intervention ont pu réagir de deux manières différentes. Dans certains cas, les autorités internationales s'inclinent devant la mauvaise volonté des ex-combattants et redéfinissent le mandat de l'intervention afin de permettre la poursuite du « processus de paix ». Dans d'autres, elles appliquent une pression limitée aux parties récalcitrantes, tout en cherchant, au plan stratégique, à conserver l'adhésion de tous les partenaires à l'intervention.

7.47 Les opérations entreprises au Cambodge et en Angola sont autant d'exemples classiques de la première démarche, tandis que celles menées en Somalie et, dans une certaine mesure, en Bosnie, illustrent la seconde. Les opérations des organisations régionales et de l'ONU en Afrique occidentale nous donnent le spectacle étonnant d'une co-existence de la coercition et du laxisme, tandis que la démarche adoptée face aux problèmes de désarmement et de la sécurité au Rwanda défie toute logique. Aucun de ces exemples ne permet cependant de tirer des conclusions nettes quant à la capacité des forces militaires intervenantes d'améliorer la protection des civils menacés en réduisant la quantité d'armes

dont disposent les soldats, les milices et les bandes de la région. De fait, les situations vécues en Somalie et à Srebrenica ont démontré qu'il est peut-être préférable de renoncer à entreprendre une opération de désarmement si celle-ci n'a guère de chances d'aboutir. Jusqu'ici, les forces d'intervention qui se sont vu confier un mandat de désarmement n'ont pas bénéficié de la discrétion voulue aux plans doctrinal, politique et militaire pour mener à bien une stratégie de coercition.

7.48 Une quatrième tâche de protection s'inscrit de plus en plus dans les opérations post-intervention, surtout suite à l'adoption généralisée de la Convention d'Ottawa sur les mines terrestres : l'action antimines. Cette tâche englobe toute une série d'activités, allant de la démarcation précise des champs de mines antipersonnel connus ou soupçonnés et des relevés de niveau 1, au déminage humanitaire et à l'assistance aux victimes. La création du Service d'action antimines de l'ONU et du Centre international de Genève pour le déminage humanitaire, ainsi que l'expansion du réseau de centres d'action antimines nationaux, sont autant d'initiatives qui ont permis l'intensification des mesures antimines prises en coordination par les pays donateurs comme par les pays affectés par les mines. Les résultats obtenus récemment dans le cadre des opérations menées en Éthiopie, en Érythrée, au Cambodge et au Kosovo ont démontré qu'une action antimines coordonnée et entreprise dans les meilleurs délais, alliant les programmes d'alerte au danger des mines (souvent organisés par des militaires), les efforts de démarcation, d'établissement de relevés et de déminage (souvent conduits également par ces mêmes forces) et le retour progressif et soigneusement préparé des réfugiés et des PDI, permet de réduire le nombre des victimes de mines à un niveau très inférieur aux pronostics. On considère désormais que l'action antimines fait partie intégrante des opérations de paix dans la phase post-conflit et constitue un élément essentiel des efforts déployés en vue d'une reconstruction et d'une réhabilitation économiques et sociales authentiques et durables.

7.49 La cinquième tâche confiée aux forces de sécurité pendant la période de transition consiste à traquer les criminels de guerre. Nous avons analysé plus haut les détails des procès criminels en cours à la suite des conflits survenus en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Il convient d'ajouter ici que cette tâche pourrait exiger des efforts nouveaux de la part des forces militaires et policières pendant et après les actions d'intervention, surtout une fois que la Cour criminelle internationale aura été créée. Les chefs politiques et militaires de l'OTAN ont jusqu'ici hésité à rechercher et à appréhender les criminels de guerre inculpés, de crainte de susciter l'hostilité des populations locales ou même des réactions violentes de leur part, et certains auteurs présumés d'atrocités dans les Balkans sont toujours en fuite ou vivent même ouvertement en liberté. Cette nouvelle tâche opérationnelle prendra néanmoins vraisemblablement de l'ampleur.

VERS UNE DOCTRINE POUR LES OPÉRATIONS DE PROTECTION HUMAINE

7.50 En somme, la responsabilité de protéger donnera aux opérations visant à protéger les vies humaines un caractère différent de la guerre classique et même des opérations traditionnelles de maintien de la paix de l'ONU. Il serait donc souhaitable d'incorporer les principes énoncés dans ce chapitre, ainsi que ceux contenus dans le Chapitre 4, dans une « Doctrine pour les opérations de protection humaine ». La Commission recommande au Secrétaire général de l'ONU de prendre des mesures en vue de l'élaboration d'une telle doctrine, laquelle procéderait de la thèse fondamentale du présent rapport, c'est-à-dire que toute intervention à caractère coercitif entreprise dans un but de protection humaine ne

constitue que l'un des éléments du processus d'intervention, lequel commence par des efforts de prévention, aboutit à la responsabilité de reconstruire, et vise à rétablir le respect de la vie humaine et de l'état de droit.

7.51 Cette doctrine doit à l'évidence être fondée sur les principes suivants :

- L'opération doit être basée sur un objectif politique défini avec précision et exprimé dans un mandat et des règles d'engagement clairs et sans ambiguïté, en veillant à ce que soient fournies les ressources nécessaires.
- L'intervention doit être soumise à un contrôle politique, mais menée par un chef militaire qui dispose dans toute la mesure du possible de l'autorité de commander. Celui-ci doit être doté de ressources adéquates pour l'exécution de la mission qui lui est confiée. Enfin, il faut prévoir une chaîne de commandement unique reflétant l'unité du commandement et des objectifs au sein de l'opération.
- Les opérations de protection humaine ont pour but d'imposer le respect des droits de l'homme et le rétablissement de l'état de droit, aussi rapidement et complètement que possible, et non pas de parvenir à la défaite d'un État. Les intervenants doivent par conséquent s'en tenir à certaines limites dans l'usage de la force, et accepter un certain gradualisme modulé en fonction de l'objectif qu'il s'agit de protéger.
- La conduite de l'opération doit garantir une protection maximale de tous les éléments de la population civile.
- Les intervenants doivent se conformer strictement au droit international humanitaire;
- La protection de la force intervenante ne doit jamais primer l'impératif d'accomplissement de la mission.
- Un maximum de coordination doit être assuré entre les autorités et organisations militaires et civiles.

8. REMPLIR LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

DE L'ANALYSE À L'ACTION

8.1 Le présent rapport dépeint des populations humaines menacées de massacre, de nettoyage ethnique et de famine, dont la situation interpelle notre conscience. Nous y avons évoqué la responsabilité qu'ont les États souverains de protéger leurs propres citoyens contre de tels dangers, et la nécessité pour la communauté internationale d'exercer elle-même cette responsabilité au cas où des États ne seraient pas disposés à le faire ou n'en seraient pas capables.

8.2 On a pu dans le passé opposer les notions d'intervention et de souveraineté des États, comme s'il s'agissait de concepts contradictoires et inconciliables. Nous avons toutefois constaté dans nos consultations que nos interlocuteurs, loin de se sentir obligés de choisir entre ces deux notions, étaient – dans une certaine mesure au moins – disposés à en accepter la coexistence. Nous avons constaté que l'on est largement disposé à accepter l'idée que la responsabilité de protéger un peuple contre les massacres et d'autres graves exactions est la plus élémentaire et la plus fondamentale de toutes les responsabilités imposées par la souveraineté, et que si un État n'est pas disposé à protéger ses citoyens ou n'est pas en mesure de le faire, une intervention coercitive déclenchée par d'autres membres de la communauté internationale pour assurer la protection humaine, y compris par des moyens militaires, peut être justifiée dans des cas extrêmes. Autrement dit, le principe fondamental dégagé dans notre rapport, c'est-à-dire la responsabilité de protéger, réunit la plupart des suffrages.

8.3 Les préoccupations qui ont été exprimées avec le plus de véhémence à la Commission, à l'occasion de consultations qui ont été menées dans le monde entier et se sont étendues sur toute une année, ont porté surtout sur les conséquences politiques et opérationnelles qu'entraîne la conciliation du principe de la responsabilité partagée avec celui de la non-intervention. Ces préoccupations se répartissent en trois catégories, selon qu'elles concernent le processus, les priorités ou l'exécution. Il s'y ajoute aussi, dans l'esprit de nos interlocuteurs, un souci fondamental de veiller à ce que la nécessité d'agir soit reconnue par une autorité compétente.

8.4 La principale préoccupation exprimée au sujet du *processus* tenait à ce que les mesures de protection – surtout les interventions militaires à des fins de protection humaine – soient entreprises de manière à renforcer la responsabilité collective de la communauté internationale plutôt que de donner des prétextes et des excuses à ceux qui envisageraient une action unilatérale. La Commission s'est attachée à répondre à ces inquiétudes en privilégiant par-dessus tout le rôle et la responsabilité clés du Conseil de sécurité des Nations Unies dans la prise de toute décision jugée nécessaire. Nous avons par ailleurs formulé certaines suggestions pour le cas où le Conseil de sécurité n'agirait pas, mais nous estimons qu'il importe surtout non pas de supplanter la source d'autorité que constitue le Conseil, mais d'améliorer notablement son fonctionnement.

8.5 Quant aux *priorités*, nos interlocuteurs ont regretté que les débats et les décisions en matière d'intervention aient surtout porté jusqu'ici sur la manière de réagir (en particulier lorsque l'on privilégiait la manière forte) à des catastrophes que l'on n'avait pas songé à prévenir. La Commission s'est efforcée de rétablir l'équilibre des priorités en soulignant à de nombreuses reprises le rôle intégral joué par la prévention dans le débat sur l'intervention, et en signalant la nécessité, chaque fois qu'une intervention militaire est déclenchée, de porter une attention soutenue à la consolidation de la paix une fois qu'un conflit est terminé. Nous affirmons dans ce rapport que la responsabilité de protéger comprend non seulement celle de réagir, mais aussi celle de prévenir et de rebâtir.

8.6 Les préoccupations relatives à *l'exécution*, enfin, sont les plus répandues. Au cours de la dernière décennie, le Conseil de sécurité, confronté à des situations choquantes pour la conscience, s'est trop souvent révélé incapable de réagir comme il l'aurait dû en autorisant et en appuyant à temps les mesures voulues. Et, comme les événements survenus pendant les années 90 l'ont montré, même lorsque le Conseil a malgré tout décidé d'autoriser une action internationale dans des situations d'urgence humanitaire grave, ses décisions n'ont pas été suivies d'effet, ou encore les mesures décrétées sont restées lettre morte. La Commission est consciente de la nécessité de mettre en place les moyens d'appliquer au plan opérationnel les décisions prises au niveau politique. C'est pourquoi nous avons consacré une bonne partie de ce rapport à dégager les principes et les règles qui devraient régir les interventions militaires à des fins de protection humaine.

8.7 Mais il y a un impératif encore plus important que le passage à l'action : il s'agit de la nécessité de réunir préalablement les appuis politiques indispensables. C'est la question que nous abordons dans ce chapitre. En effet, à moins qu'il n'existe une volonté politique d'agir lorsque l'action s'impose, le débat sur l'intervention à des fins de protection humaine restera largement abstrait. Notre tâche la plus importante consiste à faire en sorte que lorsqu'un appel à l'action est lancé à la communauté des États, cet appel trouve réponse. Il ne doit plus jamais y avoir de massacres à grande échelle ni de nettoyage ethnique. Il ne doit plus jamais y avoir de Rwandas.

LA MOBILISATION POLITIQUE AU PLAN NATIONAL

8.8 Pour réunir les appuis nécessaires au plan international, il faut d'abord mobiliser les partisans de l'action au niveau national, ou au moins neutraliser l'opposition intérieure à une intervention. La réaction de l'opinion, dans chaque pays, à un projet d'intervention – l'adhésion ou l'opposition que ce dernier suscitera, vu le coût humain et financier potentiellement élevé et la nécessité éventuelle de réaffecter des ressources nationales – joue toujours un rôle dans la prise des décisions au plan international, même si l'importance précise de ce facteur varie considérablement selon les pays et les cas.

8.9 Des facteurs contextuels tels que la taille et la puissance du pays, sa situation géographique, la nature de ses institutions politiques, sa culture même, jouent tous un rôle à cet égard. Certains pays ont des réflexes internationalistes plus développés et sont plus enclins à répondre aux appels à la coopération multilatérale que d'autres. Les véritables grandes puissances s'intéressent généralement moins au multilatéralisme que les pays moyens ou petits, tout simplement faute de s'y sentir obligées. La situation géographique constitue un facteur important, puisque les événements qui surviennent à proximité d'un pays risquent plus de faire courir des dangers à ses ressortissants, de poser d'importants problèmes de sécurité et de déclencher des mouvements de réfugiés, des perturbations économiques et une contagion inopportune par les problèmes politiques des voisins. Les

difficultés des pays limitrophes ont donc tendance à retenir l'attention des médias et à susciter des appels à l'action. Par ailleurs, les affinités culturelles jouent un rôle important, car même les citoyens d'un petit pays peuvent se sentir préoccupés par le sort de coreligionnaires ou de personnes qui, parlant la même langue qu'eux, habitent dans une autre région du monde, fût-elle très éloignée. Dans d'autres cas encore, des pays dont l'horizon politique se limite presque entièrement aux questions nationales peuvent n'envisager que difficilement une intervention extérieure; les institutions y privilégient souvent les acteurs politiques qui s'intéressent exclusivement aux affaires intérieures, isolant ainsi les partisans d'un engagement international.

8.10 On notera ainsi que les pays qui possèdent les forces militaires, policières, économiques et autres les plus demandées pour l'exécution des mandats d'intervention sont ceux qui manifestent la plus grande prudence. Vu l'ampleur (plus de 50 000 hommes) et la durée des opérations dans les Balkans, sans compter l'amenuisement des budgets militaires dans la plupart des pays depuis la fin de la guerre froide, les États concernés ne disposent que d'une capacité limitée pour assumer des fardeaux additionnels. L'effectif engagé dans les missions de maintien de la paix de l'ONU a atteint son point maximum avec les 78 000 hommes envoyés en 1993. Si l'on inclut cependant les missions de l'OTAN, on obtient un total de 108 000 soldats engagés aujourd'hui dans des opérations internationales de paix, soit une augmentation de quelque 40 pour cent. Même les États qui sont en principe disposés à envisager de nouveaux engagements militaires à l'étranger sont obligés de faire des choix quant à l'emploi de capacités militaires limitées et déjà très sollicitées.

8.11 La mobilisation d'une volonté politique d'intervenir dans un but de protection humanitaire dépend largement de l'initiative de quelques dirigeants et d'organisations clés. Il faut que quelqu'un, quelque part, prenne le dossier à cœur et en saisisse l'opinion. Les dirigeants politiques jouent un rôle vital à cet égard, mais ils ne sont pas les seuls acteurs, d'autant plus qu'ils sont presque toujours très sensibles aux pressions exercées par divers éléments de leur électorat et par les médias de leur pays, et très influencés par les avis de leurs conseillers. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle essentiel et sans cesse croissant puisqu'elles constituent une source d'information, d'arguments et de pressions qui infléchissent le processus décisionnel, en s'adressant directement aux décideurs et indirectement à ceux qui les influencent. Le processus institutionnel de prise de décisions varie énormément d'un pays à l'autre, mais il y a toujours des responsables clés qu'il faut repérer, informer, pousser à agir, défier et responsabiliser. L'identification des véritables décideurs est indispensable : si tout le monde est responsable, c'est que personne ne l'est vraiment.

8.12 Jusqu'ici, la plupart des auteurs qui ont évoqué le problème de la « volonté politique » se sont surtout lamentés sur sa rareté plutôt que d'analyser ses composantes et de déterminer comment réunir celles-ci dans différentes situations. Au fond, pour susciter une volonté politique, il faut maîtriser les processus institutionnels pertinents, comme nous venons de l'écrire, et avancer des arguments convaincants. La nature de ces derniers dépend naturellement du contexte, mais nous pouvons affirmer, sans simplifier à l'excès, que dans la plupart des systèmes politiques du monde, les appels à l'action internationale, du genre de celles que nous évoquons dans ce rapport, doivent être étayés par des arguments portant sur quatre catégories d'impératifs : les considérations morales, les calculs financiers, l'intérêt national et les enjeux politiques partisans.

8.13 Au plan *moral*, l'idée de prévenir, d'éviter ou de faire cesser les souffrances humaines – les drames et les bouleversements catastrophiques entraînés par les massacres, le nettoyage ethnique, la famine à grande échelle – suscite aisément l'intérêt, voire la passion, dans presque n'importe quel environnement politique. Les dirigeants politiques sous-estiment dans bien des cas la solidarité et la compassion humaines qui animent leurs électeurs, du moins lorsque ces derniers se sentent interpellés par une situation d'urgence (tout comme ils sous-estiment la mesure dans laquelle un public bien informé est disposé à accepter le risque de pertes militaires dans des interventions bien conçues visant à soulager des souffrances). Pour faire accepter un impératif moral, cependant, il faut pouvoir montrer à quel point est urgente et réelle la menace qui plane sur des vies humaines dans une situation donnée, ce qui pose malheureusement toujours des problèmes plus difficiles à surmonter au stade pourtant crucial de la prévention qu'une fois la catastrophe survenue.

8.14 Au plan *financier*, le meilleur argument consiste à faire valoir qu'il coûte moins cher d'agir tôt que d'agir tard. Dans les cas où il est encore possible d'éviter un drame, il est vraisemblable que le coût des mesures de prévention sera inférieur de plusieurs ordres de grandeur à celui qu'entraînerait une réaction *a posteriori*, que l'on choisisse l'action militaire, l'assistance humanitaire ou la reconstruction post-conflit, ou l'ensemble de ces modalités. Au Kosovo par exemple, pratiquement n'importe quelle action préventive – une diplomatie plus efficace, ou l'application plus précoce et plus ferme de mesures de coercition, comme une menace crédible d'action militaire sur le terrain – aurait été moins coûteuse que les opérations de guerre, de maintien de la paix et de reconstruction engagées par la communauté internationale, qui ont coûté quelque 46 milliards de dollars à ce jour.

8.15 On peut faire appel à *l'intérêt national* à plusieurs niveaux différents. Dans bien des contextes, le désir d'éviter la désintégration d'un pays voisin, laquelle entraînerait un afflux de réfugiés et la déstabilisation de la région, peut constituer un mobile déterminant. Il peut être également dans l'intérêt national de protéger l'approvisionnement en ressources du pays, ses routes commerciales ou encore l'accès à ses marchés. À un niveau encore plus général, et même si l'opinion contraire a parfois prévalu dans le passé, on considère de nos jours que les affaires vont mieux en temps de paix qu'en temps de guerre.

8.16 Il existe une autre dimension de l'intérêt national qui est très pertinente dans le cas d'une décision d'intervention à des fins de protection humaine. En effet, il est dans l'intérêt de tout pays de jouer un rôle positif et d'acquérir ainsi une bonne réputation au plan international. Dans un monde interdépendant, où aucun pays ne peut régler seul tous ses problèmes, l'altruisme procure de nombreux avantages réciproques directs : si mon pays aide le vôtre à régler les problèmes de réfugiés et de terrorisme dans sa région, vous serez peut-être plus enclin à m'aider demain à résoudre mes difficultés écologiques ou mon problème de stupéfiants. Avec le temps, un pays qui est régulièrement disposé à participer à des actions internationales, pour des mobiles qui paraissent relativement altruistes, fait figure de bon citoyen de la communauté mondiale et se crée une réputation flatteuse.

8.17 Enfin, il ne faut pas négliger les considérations de *politique partisane*. Il s'agit d'un calcul délicat pour un gouvernement soucieux de ménager son électorat ou en tout état de cause ses appuis politiques. Il faut se rappeler ici, quel que soit le contexte du pays en question, que des arguments qui n'interpellent pas, ou pas suffisamment, l'ensemble de la population, peuvent néanmoins convaincre un groupe vital parmi les partisans du gouvernement et exercer ainsi une influence déterminante. Les gouvernements doivent souvent agir sans connaître l'opinion de la majorité de la population, ou même lorsqu'ils

savent que celle-ci est défavorable à l'action proposée. Dans de tels cas, ils ont par-dessus tout besoin d'arguments susceptibles de convaincre leurs plus proches partisans (ou à tout le moins d'éviter que ceux-ci ne se retournent contre eux), et aussi de désamorcer ou au moins de contrer les attaques de leurs adversaires politiques.

LA MOBILISATION POLITIQUE AU PLAN INTERNATIONAL

8.18 Nous venons de décrire plus haut une phase clé de la prise des décisions internationales, qui se déroule dans les capitales des États. Mais il ne suffit pas de mobiliser les appuis dans chaque pays. La volonté politique internationale n'est pas la simple addition des attitudes et politiques des divers pays. Les contacts bilatéraux et multilatéraux entre les États et leurs représentants, leur concertation au sein des organisations intergouvernementales, jouent également un rôle essentiel. Faire prononcer les mots qu'il faut, et les traduire en actions, exige – au plan international tout autant qu'au niveau intérieur – le même engagement, le même esprit d'initiative, la même vigilance jamais relâchée. La tentation de l'inaction est toujours présente, et il est toujours difficile de mobiliser des appuis en faveur d'un projet d'intervention particulier. Les mêmes impératifs au plan des processus, que nous avons évoqués plus haut, s'appliquent au niveau international : il faut savoir à quel niveau et comment rejoindre les décideurs. Tout comme au plan national, il faut pouvoir aligner des arguments portant sur la moralité, la répartition des ressources, les intérêts institutionnels et politiques. Le présent rapport constitue, d'une certaine manière, un exposé développant de tels arguments dans le contexte de l'intervention à des fins de protection humaine.

8.19 Qui doit prendre l'initiative de proposer une intervention au niveau multilatéral? Le Secrétaire général de l'ONU et les hauts responsables du Secrétariat ont manifestement un rôle de premier plan à jouer à cet égard. Dans l'avenir, comme nous l'avons proposé, il serait possible de développer davantage le rôle officiel que l'Article 99 de la Charte de l'ONU confie au Secrétaire général; mais même sans un tel élargissement de ses attributions, ce dernier dispose déjà, dans ses activités ordinaires, dans ses contacts avec le Conseil de sécurité et grâce à sa visibilité internationale (aussi bien auprès des gouvernements que dans les médias) de possibilités inégalées de mobilisation des appuis internationaux. Le Secrétaire général peut aussi jouer un rôle important au niveau multilatéral en créant et en développant les coalitions multinationales qui constituent désormais une condition essentielle de la mise en œuvre des opérations de paix autorisées par l'ONU. Pour sa part, le Secrétariat, en particulier par les recommandations et les rapports qu'il adresse au Conseil de sécurité, contribue puissamment à orienter les délibérations de ce dernier et à déterminer la gamme d'options qu'il envisage. Il faut se rappeler que cette contribution peut être négative ou positive selon le cas. Les événements survenus au Rwanda en 1994 représentent un échec imputable non seulement aux principaux États membres, mais encore aux instances dirigeantes de l'ONU et aux mécanismes du Secrétariat.

8.20 Au-delà de l'ONU, c'est-à-dire de l'ensemble des organes et agences du système hors du Secrétariat, il existe de nombreux acteurs internationaux qui jouent un rôle extrêmement important dans une décision d'intervention. Citons en particulier les organisations régionales et sub-régionales et les organisations non gouvernementales internationales, sans parler des médias. Nous avons déjà évoqué les principaux acteurs institutionnels au fil de ce rapport, et nous ne nous répéterons pas ici.

8.21 Quant aux médias, il ne fait aucun doute que des reportages bien faits, des éditoriaux solidement étayés, et tout spécialement la transmission instantanée d'images d'innocents en proie à la souffrance, suscitent une pression nationale et internationale en faveur de l'action. L'« effet CNN » peut parfois être presque irrésistible, disproportionné même dans certains cas, puisque des crises d'une égale gravité ne retiennent pas toujours l'attention au même degré. Il faut toutefois noter que les médias, en attirant l'attention du public sur les souffrances humaines, amènent parfois les dirigeants à éluder de difficiles décisions diplomatiques et militaires. Un engagement est quelquefois pris sans que le temps ait permis une analyse et une planification sérieuses. Cette précipitation est peut-être un moindre mal que l'inertie totale ou la temporisation excessive, mais elle peut néanmoins créer certaines difficultés.

8.22 Les ONG internationales se sont distinguées en préconisant l'action transfrontalière de protection humaine, y compris l'intervention militaire dans certains cas. Elles ont exercé une influence positive importante, surtout en Occident, en poussant les pouvoirs publics à agir. Du point de vue des décideurs qu'elles cherchent à influencer, les ONG suscitent cependant certaines réserves. On relève souvent leur inexpérience politique; leurs dissensions quant à la conduite optimale à adopter viennent fréquemment atténuer la force de leurs arguments; enfin, elles se refusent parfois à appuyer publiquement (même si elles les soutiennent en coulisse) des mesures coercitives qui pourraient être nécessaires mais que les gouvernements ou les institutions intergouvernementales peuvent difficilement prendre sans un soutien explicite de leur part.

8.23 Les dirigeants politiques et les humanitaires ont des objectifs relativement semblables. Étant entendu que l'application de la force meurtrière doit rester une option de dernier recours, il existe toute une gamme de possibilités entre l'inaction totale et l'envoi de troupes. Il est toujours possible d'envisager diverses mesures avant, pendant et après des conflits violents. Pour les politiques comme pour les humanitaires, il serait souhaitable que les dossiers vitaux du jour soient gérés avec succès grâce aux moyens dont disposent les pouvoirs publics. Parmi ces dossiers, l'un des plus pressants consiste justement à déterminer comment le monde peut remplir sa responsabilité de protéger ceux qui sont menacés des pires horreurs que notre époque a engendrées.

PROCHAINES ÉTAPES

8.24 D'emblée, la Commission s'est donné pour mission de présenter un rapport qui aurait un impact pratique et concret au plan politique, plutôt que d'alimenter simplement le débat dans les milieux universitaires et parmi les commentateurs (même si nous espérons être parvenus aussi à cet objectif-là). Au fil de nos travaux et des consultations que nous avons menées, nous avons tenu, dans ce même esprit pratique, à jeter des bases solides pour les discussions qu'entraînera la parution du rapport, aussi bien aux Nations Unies et dans d'autres instances internationales qu'au sein des gouvernements nationaux et parmi ceux qui désirent les influencer.

8.25 Dans l'immédiat, nous espérons avoir clarifié et concentré le débat en le présentant non pas comme une succession de déclarations contradictoires, les unes en faveur de la souveraineté, les autres de l'intervention, mais en analysant leur thème commun, celui de la « responsabilité de protéger ». Puisse notre rapport ouvrir ainsi une voie vers la résolution des polémiques et permettre de sortir de l'impasse actuelle. Par-dessus tout, nous voulons contribuer à créer des conditions dans lesquelles la communauté internationale réagira désormais aux grands drames humanitaires qui choquent notre conscience. Nous

souhaitons que les mesures qui seront prises revêtent un caractère collectif, soient fondées sur des principes établis et autant que possible soient appliquées d'une manière aussi impartiale que possible. Si notre rapport parvient à cet objectif, en rappelant aux États leurs responsabilités communes, nous aurons réellement fait œuvre utile.

8.26 Le Sommaire présenté au début de ce rapport résume les principes d'action sur lesquels nous souhaiterions que les États s'entendent. Une fois le consensus obtenu sur l'opportunité d'une intervention à des fins humanitaires, quelles mesures pratiques préconisons-nous? La question a déjà suscité de nombreux débats aux plans national, régional et international. Selon certains, il convient de rédiger des lignes directrices destinées à l'usage interne du Conseil de sécurité; d'autres prônent plutôt l'adoption par l'Assemblée générale d'une résolution plus formelle; d'autres encore vont jusqu'à proposer d'entamer la rédaction d'une nouvelle convention internationale, voire d'un amendement à la Charte de l'ONU elle-même.

8.27 La Commission considère qu'il serait prématuré d'arrêter dès maintenant la conduite à tenir. Nous verrons quelles mesures il sera possible de prendre si le consensus que nous espérons se dégage en faveur de la notion de la « responsabilité de protéger ». Pour le moment, il importe surtout de commencer à agir. Les États Membres, de concert avec le Secrétaire général, pourront développer les idées que nous proposons, au plan des principes aussi bien que de la procédure. Le Secrétaire général lui-même a un rôle important à jouer, tout comme le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Nous formulons sous la forme des recommandations énoncées ci-après, quelques suggestions à cet égard. La Commission ne se prononce pas sur l'ordre dans lequel ces mesures devraient être mises en œuvre.

8.28 La Commission recommande à l'Assemblée générale :

Que l'Assemblée générale adopte un projet de résolution déclaratoire incorporant les principes fondamentaux de la responsabilité de protéger, et contenant quatre éléments principaux :

- *l'affirmation que la souveraineté est une responsabilité;*
- *l'affirmation que la communauté internationale des États, face à des appels à la protection d'êtres humains dans des États qui ne sont pas en mesure de remplir leur responsabilité de protéger ou ne sont pas disposés à le faire, a la triple responsabilité de prévenir, de réagir et de rebâtir;*
- *la définition du critère minimum auxquelles les situations faisant l'objet de demandes de protection doivent correspondre (pertes en vies humaines à grande échelle ou nettoyage ethnique, en cours ou à craindre) pour justifier une intervention militaire;*
- *l'énoncé des principes de précaution (bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables) qui doivent être observés dans les décisions relatives à l'emploi de la force militaire à des fins de protection humaine.*

8.29 La Commission recommande au Conseil de sécurité :

(1) *que les membres du Conseil de sécurité envisagent et, le cas échéant, adoptent un ensemble de lignes directrices incorporant les « Principes pour l'intervention militaire » résumés dans le Sommaire, sur lesquelles se basera leur réaction aux demandes d'intervention militaire à des fins de protection humaine;*

(2) *que les cinq Membres permanents du Conseil de sécurité envisagent de s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto, dans les décisions où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, pour faire obstacle à l'adoption de résolutions autorisant des interventions militaires à des fins de protection humaine, dans les cas où celles-ci recueillent par ailleurs la majorité des voix.*

8.30 La Commission recommande au Secrétaire général :

que le Secrétaire général étudie, le cas échéant en consultation avec le président du Conseil de sécurité et le président de l'Assemblée générale, des moyens de donner suite, par les mesures prises par ces deux organes et les futures initiatives du Secrétaire général lui-même, aux principes et aux recommandations pratiques énoncés dans ce rapport.

UN DÉFI À RELEVER

8.31 Au fil de ses délibérations, la Commission a cherché à concilier deux objectifs : d'une part renforcer – et non d'affaiblir – la souveraineté des États, et d'autre part accroître la capacité de la communauté internationale à réagir résolument lorsque des États ne sont pas en mesure de protéger leur propre population ou ne sont pas disposés à le faire. Il est indispensable de faire coexister ces deux objectifs puisque nous n'avons aucune chance de parvenir à une authentique égalité entre les peuples à moins de faire respecter la souveraineté des États et d'améliorer leur capacité de protéger leurs propres citoyens. Inversement, l'expression « communauté internationale » ne sera plus qu'un cliché dénué de sens si les États du monde ne sont pas en mesure d'agir, collectivement et résolument, lorsque des groupes importants d'êtres humains sont victimes de massacres ou d'actes de nettoyage ethnique.

8.32 La Commission a des raisons d'espérer que ces deux objectifs – renforcer la capacité souveraine des États et améliorer l'aptitude de la communauté internationale à protéger les populations dont la vie est en danger – pourront être conciliés en pratique. Nos travaux reflètent l'évolution remarquable, voire historique, du comportement des États et du fonctionnement du Conseil de sécurité depuis une génération. Grâce à cette évolution, nul n'oserait soutenir aujourd'hui que des États peuvent traiter – ou maltraiter – leurs propres populations à leur guise, derrière le paravent de la souveraineté. Dans la nouvelle communauté internationale, tout comme l'emploi unilatéral injustifié de la force ne saurait à présent rester impuni, les auteurs de massacres et d'actes de nettoyage ethnique doivent être traqués sans relâche et recevoir le châtiment qu'ils méritent.

8.33 Ces principes fondamentaux, sur lesquels on s'entend généralement désormais, nous amènent à conclure que la communauté internationale a la responsabilité d'agir résolument lorsque les États ne sont pas disposés à s'acquitter de ces responsabilités fondamentales ou ne sont pas en mesure de le faire. La Commission s'est donné pour mission d'énoncer clairement ce nouveau consensus. Elle lance un appel à tous les membres de la communauté des nations, ainsi qu'aux acteurs non gouvernementaux et aux citoyens des États, pour qu'ils reconnaissent que la responsabilité de protéger constitue dorénavant un élément fondamental du code de citoyenneté mondiale des pays et des peuples au XXI^{e} siècle.

8.34 Relever ce défi n'est pas un luxe moral, mais une nécessité vitale. L'idéal que nous partageons en affirmant l'égalité de valeur et de dignité de tous les êtres humains, notre aspiration à faire de la Terre un lieu où nul ne doit se sentir exclu, est plus que jamais remis en question chaque fois que la communauté des États se montre incapable de prévenir les génocides, les massacres et les actes de nettoyage ethnique. Si nous croyons que tous les êtres humains ont également le droit d'être protégés contre des actes qui choquent notre conscience collective, nous devons faire de notre discours une réalité, traduire nos principes dans la pratique. Nous ne saurions plus nous contenter de rapports et de déclarations. Nous devons être prêts à agir. Tel est le prix que nous devons être prêts à payer si nous voulons avoir la conscience en paix.

ANNEXE A : MEMBRES DE LA COMMISSION

Gareth Evans ***(Australie), coprésident,*** est président et chef de la direction de l'International Crisis Group, organisme qui a son siège à Bruxelles, depuis janvier 2000. Sénateur et député en Australie de 1978 à 1999, il a été ministre pendant 13 ans (1983-1996). Ministre des Affaires étrangères (1988-1996), il a joué un rôle clé dans l'élaboration du plan de paix de l'ONU pour le Cambodge, dans la conclusion de la Convention sur les armes chimiques, dans la fondation du Forum de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et dans la création de la Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires. Il a été nommé conseil de la Reine (Queen's Counsel) (1983), et officier de l'Ordre de l'Australie (2001). Parmi les nombreuses publications à son actif, citons *Cooperating for Peace* (1993) et l'article « Cooperative Security and Intrastate Conflict » (*Foreign Policy,* 1994), qui lui a valu le prix Grawemeyer de 1995 récompensant les idées d'amélioration de l'ordre mondial.

Mohamed Sahnoun ***(Algérie), coprésident,*** est conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU et a antérieurement occupé les fonctions d'envoyé spécial du Secrétaire général lors du conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée en 1999; de représentant spécial conjoint de l'ONU et l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) pour la région des Grands Lacs de l'Afrique (1997); et de représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie (mars-octobre 1992). Il a également été membre de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland). Diplomate algérien de haut rang, il a été ambassadeur en Allemagne, en France, aux États-Unis et au Maroc, et représentant permanent aux Nations Unies à New York. Il a également été sous-secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine et de la Ligue arabe.

Gisèle Côté-Harper ***(Canada)*** est avocate et professeur de droit à l'Université Laval, à Québec. Elle a été membre, entre autres, du Comité des droits de l'homme de l'ONU, de l'Institut interaméricain des droits de l'homme et de la Commission des droits de la personne du Québec. Elle a été présidente du Conseil d'administration du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Montréal) (1990-1996) et membre de la délégation canadienne officielle à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995. Lauréate de la médaille Lester B. Pearson pour la paix en 1995, elle a été nommée officière de l'Ordre du Canada en 1997 et est également titulaire de la médaille du Barreau du Québec. Parmi ses œuvres publiées, citons le *Traité de droit pénal canadien* (4e éd., 1998).

Lee Hamilton ***(États-Unis)*** est directeur du Woodrow Wilson International Center for Scholars à Washington, DC, et directeur du Center on Congress à l'Université de l'Indiana. Membre du Congrès américain de 1965 à 1999, il a occupé, entre autres éminentes fonctions, la présidence du Comité des relations internationales, du Comité spécial permanent sur le renseignement, et du Comité économique conjoint. Il a siégé à plusieurs commissions s'intéressant à des dossiers internationaux, dont le Groupe de travail sur le renforcement des institutions publiques palestiniennes, le Groupe de travail sur l'avenir de

l'architecture financière internationale et le Groupe de travail indépendant du Council of Foreign Relations sur les relations entre les États-Unis et Cuba au XXI[e] siècle, ainsi qu'à de nombreux autres groupes, comités et commissions.

Michael Ignatieff ***(Canada)*** est actuellement directeur du Carr Center for Human Rights Policy à la Kennedy School of Government de l'Université Harvard. Il est également Senior Fellow du 21st Century Trust et a été membre de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo. Depuis 1984, il est écrivain, journaliste, historien, philosophe moraliste et analyste culturel indépendant. Il a écrit de nombreux articles et ouvrages sur les conflits ethniques, et tout récemment sur les divers conflits survenus dans les Balkans, y compris *Virtual War: Kosovo and Beyond*. Il est également l'auteur de nombreuses autres œuvres, dont une biographie du philosophe libéral Isaiah Berlin. Son livre de souvenirs de famille, *The Russian Album*, a remporté le Prix littéraire du Gouverneur général au Canada et le Prix Heinemann de la Royal Society of Literature de la Grande-Bretagne en 1988. Son second roman, *Scar Tissue*, a figuré au nombre des finalistes du Prix Booker en 1993.

Vladimir Lukin ***(Russie)*** est actuellement président suppléant de la Douma d'État de la Russie. Il a été collaborateur de l'Institut des sciences économiques mondiales et des relations internationales de Moscou (1961–1965) et de l'Institut des études américaines et canadiennes de l'Académie des sciences de l'URSS (1968–1987). Il a également été rédacteur de la revue internationale *Problems of the World and Socialism* à Prague, de 1965 à 1968, mais a été expulsé en raison de son opposition à l'invasion soviétique de la Tchécoslovaquie en 1968. Il est entré au ministère des Affaires étrangères de l'URSS en 1987 et a été ambassadeur de la Russie aux États-Unis (1992–1993). Élu député au Soviet suprême de la République soviétique fédérative socialiste de Russie en 1990 et à la Douma d'État de la Fédération russe en 1993. À cette date, il a participé à la fondation de la Faction Yabloko, parti qu'il représente toujours. Il a présidé le Comité des affaires internationales de la Douma (1995–1999).

Klaus Naumann ***(Allemagne)*** a été président du Comité militaire de l'OTAN (1996-1999) et a joué un rôle central dans la gestion de la crise du Kosovo et dans le développement de la nouvelle structure de commandement militaire intégrée de l'OTAN. Entré à la Bundeswehr allemande en 1958, il a atteint le grade de colonel et a servi dans l'état-major du représentant militaire allemand au Comité militaire de l'OTAN à Bruxelles, en 1981–1982. Promu au rang de général de brigade en 1986, il a été assigné à un grade supérieur à titre de chef d'état-major adjoint des forces armées fédérales. Promu encore général d'armée en 1991, il a été nommé chef d'état-major, poste qu'il a détenu jusqu'à son entrée en fonctions à la présidence du Comité militaire de OTAN. Lors de sa retraite, il a été membre du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies.

Cyril Ramaphosa ***(Afrique du Sud)*** est actuellement président exécutif de Rebserve, importante entreprise sud-africaine de services et de gestion d'installations. Élu secrétaire général du Congrès national africain en juin 1991, il a renoncé à la politique en 1996 pour se lancer dans les affaires. Il a joué un rôle important dans le développement du plus important et du plus puissant syndicat d'Afrique du Sud, la National Union of Mineworkers, à partir de 1982. Avocat de formation, ses études universitaires ont été interrompues par diverses périodes d'incarcération infligées pour cause d'activités politiques. Il a joué un rôle essentiel dans les négociations menées avec l'ancien régime sud-africain en vue de parvenir à l'abolition pacifique de l'apartheid et de guider le pays vers ses premières élections démocratiques en avril 1994. Après ces élections, il a été président de la nouvelle assemblée constituante. Il a reçu le Prix Olaf Palme en octobre 1987 et a été invité en mai 2000 à participer au processus de paix en Irlande du Nord.

Fidel V. Ramos ***(Philippines)*** a été président de la République des Philippines entre 1992 et 1998, et préside depuis 1999 la Ramos Peace and Development Foundation, laquelle s'intéresse à la sécurité dans la région Asie-Pacifique, au développement durable, au gouvernement démocratique et à la diplomatie économique. Son élection à la présidence faisait suite à une longue et éminente carrière militaire et policière, pendant laquelle il a notamment servi dans les forces engagées dans les guerres de Corée et du Vietnam. Il est devenu chef adjoint d'état-major des Forces armées philippines en 1981, puis chef d'état-major en 1986, et ensuite ministre de la Défense nationale de 1988 à 1991. Il a joué un rôle central dans les négociations de paix entreprises avec les rebelles musulmans du Sud des Philippines et est l'auteur de Break Not the Peace, ouvrage consacré à ce processus de paix.

Cornelio Sommaruga ***(Suisse)*** est actuellement président de la Fondation suisse pour le réarmement moral (conférences de Caux) et président du Centre international de déminage humanitaire – Genève. Il est en outre administrateur de l'Open Society Institute, de Budapest, et a été membre du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies. Antérieurement, il a présidé le Comité international de la Croix-Rouge (1987-1999). Entre 1984 et 1986, il a été secrétaire d'État suisse aux Affaires économiques extérieures. Il avait inauguré en 1960 une carrière longue et éminente dans la diplomatie suisse, occupant notamment, à partir de 1973 et pendant plusieurs années, les fonctions de sous-secrétaire général de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à Genève. En 1977–1978, il a été président de la Commission économique de l'ONU pour l'Europe.

Eduardo Stein Barillas ***(Guatemala)*** collabore actuellement aux travaux du PNUD à Panama et a dirigé la mission d'observateurs de l'OEA pendant les élections générales au Pérou en mai 2000. Ministre des Affaires étrangères du Guatemala (1996-2000), il a joué un rôle clé dans la conduite des négociations de paix dans ce pays, surtout lorsqu'il s'est agi de réunir des appuis au niveau international. Il a enseigné dans des universités au Guatemala et Panama de 1971 à 1980 et de 1985 à 1987. Entre 1982 et 1993, alors qu'il résidait au Panama, il a collaboré à divers projets de développement régional au sein du Système économique latino-américain (SELA) et du groupe Contadora. Dans le cadre de ces projets, il a coopéré avec divers pays d'Amérique latine, la Communauté européenne et les pays nordiques. Entre décembre 1993 et 1995, il était représentant résident au Panama de l'Organisation internationale pour les migrations.

Ramesh Thakur ***(Inde)*** est depuis 1998 vice-recteur de l'Université des Nations Unies à Tokyo, et responsable du Programme d'études sur la paix et la gouvernance créé par cet établissement. Après des études en Inde et au Canada, il a été maître de conférences puis professeur de relations internationales à l'Université d'Otago (Nouvelle-Zélande) de 1980 à 1995. Il a ensuite été nommé professeur et directeur du Centre de recherche sur la paix à l'Australian National University, à Canberra. Dans cette chaire, il a participé à la Conférence pour l'examen et l'extension du Traité de non-prolifération, à la rédaction du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et à la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres. Il a également été consultant auprès de la Commission de Canberra pour l'élimination des armes nucléaires. Ramesh Thakur est l'auteur de nombreux livres et articles, y compris *Past Imperfect, Future Uncertain: the United Nations at Fifty*, et il a été codirecteur de publication de *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention*, ouvrage paru en 2000.

ANNEXE B : MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

Mandat

À l'Assemblée du Millénaire de l'ONU tenue en septembre 2000, le Premier ministre canadien, M. Jean Chrétien, avait annoncé qu'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) serait créée en réponse au défi lancé à la communauté internationale par le Secrétaire général, M. Kofi Annan, de bâtir un nouveau consensus international sur la conduite à tenir face à des violations massives des droits de la personne et du droit humanitaire.

En inaugurant la CIISE le 14 septembre 2000, M. Lloyd Axworthy, alors ministre des Affaires étrangères, avait déclaré que la Commission aurait pour mandat de susciter un débat exhaustif sur les aspects problématiques de ce dossier et de favoriser un consensus politique mondial sur la manière de passer des polémiques souvent paralysantes à l'action dans le cadre du système international, et notamment par l'entremise des Nations Unies. S'inspirant de l'exemple de la Commission Brundtland sur l'environnement et le développement qui, dans les années 1980, était parvenue, à l'issue d'un débat intellectuel et politique intense, à forger à partir des notions en apparence inconciliables du développement et de la protection de l'environnement le concept de « développement durable », on espérait que la CIISE pourrait trouver de nouvelles manières de concilier les principes de l'intervention et de la souveraineté des États, souvent considérés comme opposés.

Il était prévu que la Commission achèverait ses travaux dans un délai d'un an, ce qui permettrait au gouvernement canadien d'informer la communauté internationale de ses conclusions, et des mesures qu'elle recommanderait, à l'occasion de la 56e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Membres de la Commission

Le gouvernement canadien a invité M. Gareth Evans, président de l'International Crisis Group et ancien ministre des Affaires étrangères de l'Australie, et Son Excellence Mohamed Sahnoun, de l'Algérie, conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU et ancien représentant spécial de ce dernier pour la Somalie et les Grands Lacs d'Afrique, à coprésider la Commission. En consultation avec les coprésidents, dix autres personnalités éminentes ont ensuite été nommées membres de la Commission. Ces derniers représentent une gamme extrêmement étendue d'antécédents, de points de vue, de perspectives et d'expériences. En tant que groupe, ils étaient particulièrement aptes à aborder l'ensemble complexe de problèmes juridiques, moraux, politiques et opérationnels que la Commission était appelée à étudier. On trouvera à l'Annexe A la liste complète des membres de la Commission et leurs notices biographiques.

Conseil consultatif

Le ministre des Affaires étrangères du Canada, M. John Manley, a nommé un Conseil consultatif international composé de ministres des Affaires étrangères en exercice ou d'anciens ministres et d'autres personnalités éminentes, chargé de dispenser des avis politiques à la CIISE, afin d'aider les membres de la Commission à fonder leur rapport sur les réalités politiques actuelles et de contribuer à développer la dynamique politique et l'engagement public nécessaires pour assurer le suivi de ses recommandations.

Les membres du Conseil consultatif sont l'honorable Lloyd Axworthy (président), directeur et chef de l'administration du Liu Centre for the Study of Global Issues à l'Université de Colombie-Britannique; Son Excellence María Soledad Alvear Valenzuela, ministre des Affaires étrangères de la République du Chili; le Dr Hanan Ashrawi, ancienne ministre du cabinet de l'Autorité nationale palestinienne; le très honorable Robin Cook, président du Conseil et président de la Chambre des Communes, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord; M. Jonathan F. Fanton, président de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation; le Professeur Bronisław Geremek, président de la Commission du Droit européen du Sejm de la République de Pologne; Son Excellence Rosario Green Macías, ancienne secrétaire aux Relations extérieures, États-Unis du Mexique; le Dr Vartan Gregorian, président de la Carnegie Corporation, de New York; le Dr Ivan Head, directeur fondateur du Liu Centre for the Study of Global Issues, Université de Colombie-Britannique; l'honorable Patrick Leahy, sénateur des États-Unis; Son Excellence Amre Moussa, secrétaire général de la Ligue des États arabes et ancien ministre des Affaires étrangères de la République arabe d'Égypte; Son Excellence George Papandreou, ministre des Affaires étrangères de la République hellénique; Son Excellence Dr Surin Pitsuwan, ancien ministre des Affaires étrangères du Royaume de Thaïlande; le Dr Mamphela Ramphele, directrice générale du Groupe de la Banque mondiale et vice-chancelière de l'Université de Cape Town; et Son Excellence Adalberto Rodríguez Giavarini, ministre des Relations extérieures, du Commerce international et du Culte de la République argentine.

Le Conseil consultatif a rencontré les membres de la Commission à Londres le 22 juin 2001, les membres suivants participant à un débat très animé et fructueux : l'ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, Lloyd Axworthy; le secrétaire général de la Ligue arabe, Amre Moussa; l'ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères britannique, Robin Cook; l'ancienne secrétaire aux Relations extérieures du Mexique, Rosario Green; l'ancien ministre des Affaires étrangères du Chili, Juan Gabriel Valdés (qui représentait également le ministre actuel des Affaires étrangères de la République du Chili); des représentants des ministres des Affaires étrangères de l'Argentine et de la Grèce; le président de la MacArthur Foundation, Johnathan Fanton; et le directeur fondateur du Liu Centre à l'Université de Colombie-Britannique, Ivan Head.

Réunions de la Commission

La Commission a tenu cinq séances plénières, à Ottawa les 5 et 6 novembre 2000; à Maputo les 11 et 12 mars 2001; à New Delhi les 11 et 12 juin 2001; à Wakefield (Canada) du 5 au 9 août 2001; et à Bruxelles le 30 septembre 2001. La Commission a également tenu une réunion informelle à Genève le 1er février 2001, à laquelle plusieurs membres ont participé en personne et d'autres par téléconférence. Enfin, des groupes restreints de membres de la Commission se sont réunis à de nombreuses reprises à l'occasion des tables rondes et consultations décrites ci-après.

À la première réunion, les membres de la Commission ont examiné une série de questions fondamentales, dégagé les enjeux clés et arrêté une démarche générale. Un premier avant-projet de rapport a alors été rédigé et distribué. Ce document a été étudié à la réunion de Genève début février, et étoffé à celle de Maputo en mars. Un nouveau projet plus détaillé a été produit au mois de mai, remis aux membres pour qu'ils puissent l'étudier et exprimer leurs observations initiales, et analysé de façon plus approfondie à la réunion de New Delhi au mois de juin. À cette occasion, d'importantes modifications ont été apportées au fond et à la structure du rapport. Un avant-dernier projet a alors été préparé et diffusé début juillet, et a fait l'objet des commentaires écrits des membres de la Commission.

À la dernière étape du processus, les coprésidents, réunis pendant plusieurs jours à Bruxelles au mois de juillet, ont rédigé un ultime projet du document complet, en s'inspirant des commentaires détaillés soumis par écrit par plusieurs autres membres de la Commission. Ce texte, remis aux membres de la Commission une semaine avant la tenue de leur dernière réunion, à Wakefield, a été étudié de manière exhaustive pendant quatre jours. Le rapport final a été adopté à l'unanimité par les membres de la Commission. Une réunion supplémentaire de la Commission s'est tenue à Bruxelles fin septembre pour envisager la possibilité de modifier le texte du rapport à la suite des terribles attentats terroristes commis quelque temps plus tôt à New York et Washington, DC. Quelques retouches ont été apportées pour aboutir à la version finale prête à être publiée.

Consultations

Afin de stimuler les débats et de veiller à ce que la Commission prenne connaissance d'un ensemble aussi étendu que possible de points de vue pendant la durée de son mandat, 11 tables rondes régionales et nationales ont été organisées dans le monde entier entre janvier et juillet 2001. Elles ont été tenues (dans l'ordre chronologique) à Ottawa le 15 janvier, à Genève les 30 et 31 janvier, à Londres le 3 février, à Maputo le 10 mars, à Washington, DC, le 2 mai, à Santiago le 4 mai, au Caire le 21 mai, à Paris le 23 mai, à New Delhi le 10 juin, à Beijing le 14 juin et à Saint Petersbourg le 16 juillet. On trouvera dans le volume supplémentaire accompagnant le rapport de la Commission un sommaire des questions invoquées à ces rencontres et la liste des personnes qui y ont participé.

Ces consultations ont généralement eu lieu en présence des deux coprésidents, ou d'au moins de l'un d'eux, siégeant la plupart du temps en compagnie d'autres membres de la Commission. À chaque rencontre étaient invités divers responsables nationaux et régionaux, de même que des représentants de la société civile, de certaines ONG, d'universités et de groupes de réflexion. Un document exposant les principales questions, du point de vue de la Commission, a été remis aux participants préalablement aux rencontres afin de stimuler le débat, et certains d'entre eux ont été invités à l'avance à préparer des communications et à faire des exposés spéciaux sur différents aspects du problème. Ces rapports ont constitué pour la Commission une source additionnelle et extrêmement utile de données pour ses recherches. Enfin, à chaque table ronde, un participant a été invité à produire un sommaire des débats et des conclusions. Les personnes qui ont joué ces divers rôles, de même que les contributions qu'elles ont fournies, sont signalées dans le supplément accompagnant le présent rapport.

La Commission a en outre tenu régulièrement des séances d'information auprés des gouvernements intéressés dans leur capitale, et des missions diplomatiques à Ottawa, à Genève et, plus récemment, à New York, où des consultations tenues les 26 et 27 juin ont permis à la Commission de rencontrer des représentants de plusieurs missions permanentes, des membres importatns du Secrétariat de l'ONU ainsi que le Secrétaire général des nations Unies, M. Kofi Annan. Une consultation a également été tenue à Genève le 31 janvier avec les dirigeants ou des représentants de haut niveau de grandes organisations internationales (Bureau de l'ONU à Genève; HCR; Commission des droits de l'homme; OMS; OIM; CICR/IFRC; et BCAH).

Recherches

Un vaste programme de recherches a été organisé pour appuyer les travaux de la Commission. Désireuse de développer et de compléter les nombreuses recherches entreprises préalablement sur ces problèmes, la Commission s'est inspirée des comptes rendus des débats et discussions qui ont eu lieu à l'ONU et dans diverses enceintes régionales et autres, de la vaste somme de recherches universitaires et gouvernementales réalisées sur ce thème, y compris plusieurs importantes études indépendantes ou commanditées par des instances nationales, et d'une série de rapports et d'études spécialement commandés par elle.

Une équipe de recherche internationale a été créée pour compléter et consolider la dimension intellectuelle des travaux de la Commission. Cette équipe était dirigée conjointement par MM. Thomas G. Weiss, des États-Unis, titulaire de la chaire présidentielle au Graduate Center de la City University of New York (CUNY), où il est également codirecteur du projet sur l'Histoire intellectuelle de l'ONU, et Stanlake J.T.M. Samkange, du Zimbabwe, juriste et rédacteur des allocutions de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali. Le professeur Weiss, de concert avec M. Don Hubert, du Canada, consultant en recherche, s'est chargé de la responsabilité principale de la production des rapports de recherche contenus dans le volume supplémentaire, tandis que M. Stanlake Samkange, qui a joué principalement le rôle de rapporteur, a assisté la Commission dans la rédaction de son rapport.

D'autres membres de l'équipe de recherche ont joué des rôles importants. M^me^ Carolin Thielking, de l'Université d'Oxford, sous la direction du professeur Neil MacFarlane, a joué un rôle central dans la préparation de la bibliographie contenue dans le volume supplémentaire. La direction de recherche, implanté au Graduate Center de la CUNY à New York, a bénéficié du concours de MM. Kevin Ozgercin et Peter Hoffman, candidats au doctorat.

Nous espérons que le fruit des recherches réalisées pour la Commission, contenu dans le volume supplémentaire, conjointement avec le rapport proprement dit, constitueront un patrimoine durable pour les universitaires, les spécialistes et les décideurs dans ce domaine. Le volume supplémentaire et le rapport ont donc été produits et diffusés sur CD-ROM, et la bibliographie a été répertoriée par mots clés pour en accroître l'utilité comme outil de recherche. Ces documents et d'autres encore seront publiés sur le site web spécial de la CIISE – www.iciss-ciise.gc.ca – lequel sera disponible pendant au moins cinq ans.

Soutien administratif

Le programme de travail de la Commission a été administré par un modeste secrétariat mis sur pied par le gouvernement du Canada dans le cadre de son appui à la CIISE. Implanté au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à Ottawa, le secrétariat s'est chargé de rechercher les fonds nécessaires, d'organiser les tables rondes et des réunions de la Commission, et de gérer la publication et la diffusion du rapport de la Commission et du volume supplémentaire. Le secrétariat a également pris l'initiative d'entreprendre des démarches diplomatiques en vue d'attirer l'attention des gouvernements et de susciter des appuis politiques pour le débat engagé. Il était dirigé par Jill Sinclair, directrice exécutive, et Heidi Hulan, directrice adjointe, et était constitué de Susan Finch, responsable de la stratégie de communications; Tony Advokaat, conseiller en politiques; Joseph Moffatt, conseiller en politiques; Tudor Hera, analyste de politiques; Harriet Roos, directrice des communications; et Carole Dupuis-Têtu, adjointe administrative. M. Ken Berry, ancien diplomate australien, a occupé les fonctions d'adjoint exécutif des coprésidents, et le personnel des ambassades du Canada dans le monde entier et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) à Ottawa a fourni au secrétariat un soutien additionnel.

Financement

La CIISE a été financée par le gouvernement canadien et par plusieurs grandes fondations internationales, dont la Carnegie Corporation of New York, la William and Flora Hewlett Foundation, la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la Rockefeller Foundation et la Simons Foundation. La CIISE remercie également les gouvernements suisse et britannique du généreux soutien financier et en nature qu'ils ont accordé à la Commission dans l'exécution de ses travaux.

INDEX

A

abstention constructive. *Voir* droit de veto : code de conduite
acteurs, 3, 4, 7, 8, 29, 34, 38, 47, 49,53, 64, 77, 79, 82
action unilatérale. *Voir* intervention : unilatérale
administration sous l'autorité de l'ONU, **47–48**
affaire Lockerbie, 55
Afrique, 55, 58, 71
  Rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en, **44**
AGNU. *Voir* Assemblée générale
aide au développement, 21, **22**, 23, 26, 27
alerte rapide, **23–25**
  création d'une nouvelle unité, 25
Amériques, 58
Amnesty International, 24
Angola, 71
Annan, Kofi, viii, 2, 15. *Voir aussi* Nations Unies : Secrétaire général
armes légères et de petit calibre, 26, **44**, 45, 71
Assemblée générale, viii, xiii, 2, 22, 30, **52**, 55, **57**, 59, 81, 82
  résolution possible, **81**
ATNUC, 46
attaques transfrontières, 13
attentats contre les États-Unis. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
attentats du 11 septembre contre les États-Unis. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
attentats terroristes contre les États-Unis. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
autodétermination, 40, 48
autorité, vii, xii, 1, 12, 13, 14, 18, 33, 36, **47–49**, **51–60**. *Voir aussi* Conseil de sécurité appropriée, 12, **13**, **36**
  des forces d'intervention, **44**, 46, 65
  droit, vii, 11, 12, 17, 18, 19, 42, 51–60
  ex post facto, **59**
Axworthy, Lloyd, ix, 88, 89

B

Banque mondiale, 27, 30, 89
Belgique, 7, 26
BIRD. *Voir* Banque mondiale
blocus, 9
bon citoyen de la communauté internationale, 9, 41, **78**
bonne gouvernance, 4, 21, **43**, 47, 48, 65, 69
bonne intention, ix, xii, 36, **40–41**, 51, 81
bons offices, 21, 27
Bosnie, vii, 1, 6, 22, 66, 68, 71

C

Canada, viii, ix, 2, 3
Cambodge, 22, **45**, 46, 48, 71, 71, 85
catastrophes écologiques, 38
CEDEAO, 16
Centre international de Genève pour le déminage humanitaire, 72, 87
Chambre des Lords. *Voir* Pinochet, Augusto
changements dans l'orientation des missions. *Voir* dimension opérationnelle
changer les termes du débat, **17–19**. *Voir aussi* responsabilité de protéger
Charte des Nations Unies
  Art. 1, ix
  Art. 1.3, 14
  Art. 2.1, 8, 12
  Art. 2.4, 51
  Art. 2.7, 12, 51, 55
  Art. 10, 52
  Art. 11, 52
  Art. 12, 52
  Art. 24, xi, 51, 56
  Art. 39, 51
  Art. 41, 51
  Art. 42, 51, 54
  Art. 51, 13, 38, 52, 57
  Art. 52, 58
  Art. 55, 25
  Art. 76, 47, 48
  Art. 99, xiii, 24, 40, 54, 80
  Chapitre VI, 51, 71
  Chapitre VII, 16, 38, 51, 52, 71
  Chapitre VIII, xiii, 52
  Chapitre XII, **47**, **48**
CICR, 4, 23, 39, 66, 90
cinq membres permanents. *Voir aussi* Conseil de sécurité
  action contre, 42
  rôle des, xiii, 6, **55–58**, 82
civils pris pour cible, 5, 6, 34, 71
coalition composée d'États animés d'une même volonté, 1, 57, 61, 63, 64, 69, 79
coalitions ponctuelles. *Voir* coalition composée d'États animés d'une même volonté
cohérence, 6, 30
Comité international de la Croix-Rouge. *Voir* CICR
Commission Carnegie pour la prévention des conflits meurtriers, 22, 29, 89, 91
commissions de personnalités éminentes, 27, 88
communications, amélioration des. *Voir* mondialisation
compétence nationale, 51
compétence universelle, 7, 15, **28**
conflit interne ou intra-étatique, xi, 4, 5, 6, 35, 36, 41, 71
Congo, 52
Conseil de sécurité
  autorité, vii, xii, xiii, 1, 18, 36, **47–49**, **51–60**
  code de conduite, 56
  conséquences de l'inaction, xii, 1, 18, 29, 42, **59–60**, 80
  devoir, 51, 53, 54
  forces d'intervention, 44, 46, 65
  droit de veto, xiii, **54–58**
  inaction, **59–60**
  légitimité du, 55
  lignes directrices possibles, **81**
  organisations régionales, xi, xiii, 16, 25, 29, 30, 39, 52, 58–59, 65, 71, 80
  outrepasser son pouvoir, 55
  pratique, xi, 16–17, 38, 55, 56
  réforme, 55, **56**
  Résolutions 1368, 1373, ix
  rôle, 8, 25, 34, 40, 51, 53–57, 76, 81
combinaison de motivations. *Voir* intervention : motifs
consolidation de la paix, 8, 26, **43–44**, 46, 47, 70, 76
contestation, 17
  armée, 5

Convention d'Ottawa sur les mines terrestres, 15, 72
Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide. *Voir* Convention contre le génocide
coopération militaire et formation, 34
Corée, 52, 87
Cour internationale de Justice, 55
Cour pénale internationale, 4, 7, 15, 17, 27, 55
CPI. *Voir* Cour pénale internationale
création de capacités 25, 26, 82
création de coalitions, 62, **63–64**
crimes contre l'humanité, 7, 27–28, 37
crimes de guerre, 27, 37, 61, 68. *Voir aussi* Conventions de Genève
criminalité organisée, 5, 41
critères. *Voir* intervention : critères d'
Croatie, 46

D

décision d'intervenir. *Voir* intervention
Déclaration universelle des droits de l'homme, 7, 14, 15, 17, 53
déminage. *Voir* dimension opérationnelle : action antimines
démocratie, renversement de la, 39, 40
démocratisation, 4, 25, 47
dépendance à l'égard des forces d'intervention. *Voir* reconstruction : dépendance
déploiement préventif, 28, 62
dernier recours, ix, xii, 36, 40, **41–42**, 50, 61, 80–81
désarmement, démobilisation et réinsertion. *Voir* dimension opérationnelle
deux poids deux mesures, 27, 42, 54
dialogue dans le cadre d'une seconde filière, 27
diamants. *Voir* ressources, accaparement de
dimension opérationnelle, **xii, 61–72**, 73
  caractéristiques de l'intervention militaire, 61, 63, 65–66, 67, 68
  chaîne de commandement, xiii, 69–70, 73
  changements d'orientation des missions, 64
  concept opérationnel, xiii, 64, 67
  consolidation de la paix, **70–72**
  création de coalitions, 69
  désarmement, démobilisation et réinsertion, 26, 45, **71–72**
  doctrine proposée, **72–73**
  ex-combattants, 44, 71
  mandat, xiii, **64–65**, 71
  objectifs, xiii, 11, **63–64**
  opérations post-conflit, 64, **70–72**
  passation des pouvoirs, **69–70**
  pertes, 39, 68, 76
  planification, **62–65**, 68
  police, fonctions de. *Voir* police, fonctions de
  protection des forces, xiii, 68, 73
  proportionnalité, 72
  relations avec les médias, 69
  relations entre civils et militaires, xiii, 66, 74
  règles d'engagement, xiii, 63, 65, **67–73**
  ressources, xi, xiii, 22–25, 43, 44, 48, 49, 54, 57, 62, **65**, 73, 76
  sanction des troupes d'intervention, 67
  structure de commandement, xiii, **69–70**
  dimension opérationnelle : doctrine proposée
droit de légitime défense, 9, 13, 39, 52, 67, 68, 69. *Voir aussi* terrorisme : attentats contre les États-Unis
droit de veto, xiii, **54–58**. *Voir aussi* cinq membres permanents; Conseil de sécurité
droit d'intervention. *Voir* intervention
droit humanitaire dans les conflits armés. *Voir* Conventions de Genève
droit international coutumier, 7, 16, 17, 28, 55
droit international humanitaire dans les conflits armés. *Voir* Conventions de Genève
droits de l'homme, viii, xi, 2, 4, 7, 8, 9, 12, **14–15**, 21, 24, 25, 26, 27, 34, 38, 44, 46, 47, 57, 67, 73
  compétence nationale, 51
  observateurs, 27
  organisations, 7, 14, 24, 26
  respect des, 4, 7, 9, 14, 15, 21, 25, 27, 44, 47, 73

E

ECOMOG, 52
effet CNN. *Voir* médias
Égypte, 52, 89
El Salvador, 22
embargos, 34, 51, 62
enfants soldats, 5, 27
Érythrée, 72, 85
établissements universitaires, x, 4
États
  soutenant des terroristes, 5, 6
  défaillants, xii, 6, 37, 46, 47, 48
  fragiles, 4, 9, 23, 30
  fragmentation des, 5, 6, 9
état de droit, 15, 21, 26, 65, 67, 69, 73
États-Unis
  attentats terroristes contre. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
Éthiopie, 72, 85
ex-combattants. *Voir* dimension opérationnelle

F

facteurs économiques, 26, 27, 33, 45, 47, 76
facteurs politiques, 27, 28, 33, 38, 40, 41, 48, 57, 64–67, 71, 73, 75, 76–80
famine, viii, 17, 37, 64, 74, 78
Fédération internationale des droits de l'homme, 24
Fédération Internationale des Ligues, 24
Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 4
FIDH. *Voir* Fédération internationale des droits de l'homme
FMI, 27, 30
Fonds monétaire international. *Voir* FMI
force
  autres solutions que l'emploi de la, xiii, 10, **33–35**, 61
  menace ou emploi de la, 28, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 51, 52, 53, 61, **62–69**
FORDEPRENU, 28, 62
Force d'intervention unifiée, 63
FORPRONU, 63

G

golfe Persique, 22
Grande-Bretagne, 63, 86, 89
grandes puissances. *Voir aussi* intervention : perspectives raisonnables
  action contre, 42
Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies. *Voir* Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies
guerre froide, 54
  après-guerre froide, vii, 1, 4, 8, 22, 24, 77
  pratique, 12

H

Haïti, 22, 70
Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. *Voir* Nations Unies
Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, 4, 40

I

immunité souveraine, 28
imposition de la paix, 25, 69
impunité, 14, 46. *Voir aussi* immunité souveraine
Indonésie, 42
Institutions de Bretton Woods. *Voir* FMI, Banque mondiale
institutions financières internationales, 9, 28. *Voir aussi* FMI, Banque mondiale
interdiction des liaisons aériennes, 34
intérêt national, **77**, **79**
International Crisis Group, 24, 85, 88
intervention. *Voir aussi* coalition composée d'États animés d'une même volonté
  bonne intention, ix, xii, 36, **40–41**, 50, 81
  champ d'application, **9–10**, 73
  collective, ix, 1, 4, 43, 52, 53, 58, 59, 81
  critères d', viii, 11, **35–42**, 51, 59–60, 81
  décision d'intervenir, **35–42**
  dernier recours, **41–42**, 36, 40, 50, 61, 80, 81
  dilemme, **1–3**
  droit d', vii, 11, 12, 17, 19, 51
  et crédibilité de la prévention, 21–22, 29–30
  fourniture des ressources, xi, xiii, 48, 57
  intérêt national, **77**
  légalité, vii, 2, 54
  légitimité, 1, 6, 11, 17, 19, 38, 49, **53**, 55, 57, 59
  militaire, viii, xi, xii, xiii, 1, 8, 10, 11, 16, 28, 29, 33, **34–42**, 43, 45, 46, 47, 48, **51–60**, **61–72**, 76, 80, 81. *Voir aussi* dimension opérationnelle
  motifs, xii, 10, 37, 38, 39, 41, 69
  mutations du contexte, **3–8**
  obligations après une, **44–47**
  obligation d'obtenir l'autorisation du CS, x, **50**, 53
  options de remplacement d'une action militaire, **33–35**. *Voir aussi* sanctions
  organisations régionales, 52, 58–59, 71, 79
  perspectives raisonnables, 12, 36, 40, **42**, 51, 81
  preuve, 38, **39–40**
  principes de précaution, ix, 12, 33, **40–42**, 51, 59–60, 81
  proportionnalité des moyens, ix, xii, xiii, 17, 36, 40, 42, 51, 67, 81
  protection humaine, vii, ix, x, xi, xii, xiii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, **11–12**, 14, **16–19**, **33–40**, 41–42, 51, 52, 57, 65–66, 72–84
  rejet de l'option militaire, **37–38**
  sanctions, xi, 9, 27, 28, 33, 34, 38, 42, 47, 51, 62, 69
  traits distinctifs. *Voir* dimension opérationnelle
  unilatérale, 53, 75, 82
intervention humanitaire
  mauvaise utilisation de cette expression, 10
Iraq, 69

J

juste cause, xii, 36, **37–40**

K

Kosovo, vii, viii, 1, 2, 6, 11, 16, 48, 49, 58, 59, 63, 72, 77, 86, 87

L

légitime défense, ix, 13, 39, 52, 67, 68, 69. *Voir aussi* droit de légitime défense
légitimité. *Voir* intervention : autorité
levée de l'embargo et bombardements. *Voir* dimension opérationnelle : relations entre civils et militaires
Libéria, 18, 52, 59
lignes directrices pour le Conseil de sécurité. *Voir* Conseil de sécurité

M

Macédoine, 28, 62
maintien de la paix, 6, 7, 22, 24, 61–62, 67, 72, 77, 78
  notion distincte de l'intervention militaire, **61–62**
maintien de la paix et de la sécurité internationales. *Voir* paix et sécurité internationales
mandat de la force intervenante. *Voir* dimension opérationnelle
Manley, John, ix, 88
massacres, 1, 6, 17, 31, **36–38**, 44, 75, 78, 82, 83
médias, 6, 7, 23, 24, 29, 30, 40, 62, **69**, 77, 79, 80. *Voir aussi* dimension opérationnelle
menaces à la paix et à la sécurité internationales. *Voir* paix et sécurité internationales
mesures autres que l'action militaire. *Voir* intervention : sanctions
mesures diplomatiques, 26, 27, 29, 33, 34–35, 41, 51
militaire
  intervention. *Voir* intervention : militaire
  reconstruction, 69
  réformes, 26
  relations avec les civils. *Voir* dimension opérationnelle
mines terrestres, 15, 16, 72, 87
minorités, 25, 26, 41, **45**, **46**, 70
missions d'établissement des faits, 27, 40
mobilisation politique. *Voir* volonté politique
mondialisation, 7, 8, 9
motifs. *Voir* intervention : motifs
mouvements rebelles, 4, 13, 34, 58
mouvements séparatistes, 1, 29, 41
mutations du contexte international. *Voir* intervention : mutations du contexte

N

Nations Unies
Nations Unies
Assemblée générale. *Voir* Assemblée générale
Charte. *Voir* Charte des Nations Unies
crédibilité, xiii, 53, 55, **57**, **60**
Haut Commissariat aux droits de l'homme, 4, 40
rôle du siège, 24
Secrétaire général, viii, xiii, 2, 13, 15, 22, 24, 25, 27, 30, 40, 44, 54, 56, 70, 72, 79, 81, 82
Secrétariat, 1, 24, 79
service d'action antimines, 72
nettoyage ethnique, xii, xiii, 6, 16, **36–39**, 45, 54, 68, 75, 76, 78, 81, 82, 83
New York, attentat perpétré à. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
non-intervention, **11**, **12–13**, **35**, 36, 37, 38, 51, 75
exceptions, 35
nouvelle pratique, ix, 16–17
nouvelle pratique. *Voir* responsabilité de protéger
nouvelles conceptions, 11, 17–19, 75
préoccupations connexes, **75–76**

O

obligations après une intervention. *Voir* intervention : obligations après une
observateurs, 27, 41, 87
occupation, limites de l', 40, **48–50**
ONG, rôle des, 4, 22, 23, 24, 29, 66, 77, 79, 80
ONUSOM I, II, 63, 65
Organisation de l'Unité africaine, 22, 58, 85
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 22
organisations non gouvernementales. *Voir* ONG
organisations régionales, 28, 48
action contre des États Membres, xi, xiii, 52
action en dehors de la zone autorisée, 58–59
alerte rapide, 25
création de capacités, 25–26
interventions par, **58–59**, 79
OSCE. *Voir* Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN, vii, 1, 16, 58, 63, 72, 77, 86
OUA. *Voir* Organisation de l'Unité africaine

P

paix et sécurité internationales
champ d'application, **51**, 52, 53
critère non satisfait, 16
maintien de la, xi, 13, 24, 25, 40, 41
PDI. *Voir* personnes déplacées
Pentagone. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
personnes déplacées, 44, 46, 70, 72
perspectives raisonnables. *Voir* intervention : perspectives raisonnables
pertes. *Voir* dimension opérationnelle
pertes considérables en vies humaines, xii, xiii, 5, 37, 38, 39, 54, 56, 81
Pinochet, Augusto, 7, 28
planification. *Voir* dimension opérationnelle
police, fonction de, **45**, 69, 71
poursuite pénale, 9–10, **27–28**
pouvoir judiciaire, indépendance du, 15, 26
preuve. *Voir* intervention : preuve
prévention, xi, xii, 8, 17, 18, **21–32**, 41, 43, 44, 58, 62, 73, 76, 78, 81
boîte à outils. *Voir* prévention : directe; cause profonde
cause profonde, 21, **25–26**
contraignante, 21
crédibilité, 21
déploiement consensuel, 28, 62
crédibilité, 21
déploiement consensuel, 28, 62
directe, **26–31**
et intervention, 9–10, 17, 18
rapport du Secrétaire général, 22, 25, 30
prévention des conflits. *Voir* prévention
principes de précaution. *Voir* intervention : principes de précaution
prochaines étapes. *Voir* recommandations : programmes de justice
proportionnalité. *Voir* intervention : proportionnalité des moyens
protection des forces. *Voir* dimension opérationnelle
protection humaine. *Voir* intervention : protection humaine

R

Rapport Brahimi. *Voir* Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies
Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, 22, 24, 61
recommandations
assistance aux organes régionaux, 25
planification de la prévention, 30
planification d'une opération, 68
programmes de justice, 46
rapports nationaux et régionaux sur la prévention, 30
recommandations adressées à l'Assemblée générale
prévention et IFI, 22, 30
suite donnée à un projet de résolution, 81
recommandations adressées au Conseil de sécurité
droit de veto, xiii, 81
examen rapide des demandes d'autorité, xiii, 54
mise en œuvre des lignes directrices, 81
primauté de l'autorité, xii, 54
recommandations adressées au Secrétaire général de l'ONU
doctrine pour les opérations de protection humaine, xiii, 72
suite donnée à ce rapport, 81
système d'alerte rapide, 24
réconciliation. *Voir* reconstruction
reconstruction, xi, 18, 22, 30, **43–48**, 78
consolidation de la paix, **43–44**, 70
dépendance, 49
développement économique, 47
maintien des intervenants dans le pays, 43, 47
réconciliation, 43, 46
stratégie post-intervention, 43, 72, 78
réduction du fardeau de la dette, 23
réfugiés
courants de, 5, 41, 58, **76**, 78
rapatriement et réinstallation, 44, **46**, 70, 72
règles d'engagement. *Voir* dimension opérationnelle
relations entre civils et militaires. *Voir* dimension opérationnelle
relèvement. *Voir* reconstruction
renversement d'un gouvernement démocratique. *Voir* démocratie : renversement de la
représentant spécial du Secrétaire général, 70
responsabilité, 13, 21, 26, 56
responsabilité de prévenir, xi, 21–31. *Voir aussi* prévention
responsabilité de protéger, xi, 11–19, 33, 75–83
responsabilité de réagir, xi, **33–42**
responsabilité de reconstruire, ix, **40–46**. *Voir aussi* consolidation de la paix, **43–44**; reconstruction

ressources, accaparement de, 5, 34
ressources, fourniture des. *Voir* dimension opérationnelle; création de capacités
restrictions frappant les déplacements, 27, 34, 35
riposte aux attentats terroristes. *Voir* terrorisme : attentats
[illegible] *Voir* dimension opérationnelle; création de capacités 70,
restrictions frappant les déplacements, 27, 34, 35
riposte aux attentats terroristes. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
Rwanda, vii, viii, 1, 2, 4, 7, 11, 15, 21, 23, 27, 28, 58, 59, 70, 71, 72, 76, 79

S

sanctions, xi, 9, 27, 28, 33–34, 38, 42, 47, 51, 62, 69
secours d'urgence, 9
Secrétaire général. *Voir* Nations Unies
sécurité humaine, 2, 4, 5, 7, 8, 12, 15–16, 18, 26, 45
sécurité nationale, 16
services de renseignement, 23–24
services de sécurité, 26
  réforme, 71
session extraordinaire d'urgence. *Voir* Assemblée générale; Union pour le maintien de la paix
Sierra Leone, 4, 15, 16, 27, 52, 59, 63
Somalie, vii, 1, 11, 16, 22, 48, 54, 63, 65, 71, 72, 85, 88
souveraineté, 8–9
  autorité des forces d'intervention, 48
  des particuliers, 13
  en tant que responsabilité, xi, 13–14, 53, 75, 81, 82
  évolution de l'interprétation, 8, 75
  notion, 12–14
  respect de la, 29, 36, 82
  valeur, 8, 13
souveraineté des États. *Voir* souveraineté
Srebrenica, viii, 1, 2, 11, 72
statut de membre des organes internationaux, 13, 35, 55
stratégie de désengagement, 45, 64
structure de commandement. *Voir* dimension opérationnelle

T

tables rondes, x, 3, 89, 90
technologie, progrès de la. *Voir* mondialisation
termes de l'échange, 22, 26
terrorisme, vii, ix, 3, 5, 37, 41, 78
terrorisme,
  attentats contre les États-Unis, ix, 3, 52, 90
Timor oriental, 42, 70
torture
  Convention contre la, 7, 28
TPIY. *Voir* Tribun[illegible]
trafic de d[illegible]
Traité contre la, 7, 28
[illegible]ibunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
[illegible]es ou de stupéfiants, 5, 34, 41
[illegible]phalie, 12
[illegible]l international pour la Sierra Leone, 4, 15, 27
[illegible]l international pour le Rwanda, 4, 15, 27
[illegible]l international pour l'ex-Yougoslavie, 4, 15, 27
[illegible]dministration sous l'autorité de l'ONU

[illegible]e maintien de la paix, xiii, 52, 56, 58

[illegible]urs des ressortissant[illegible] 13, 39
[illegible] 16, 17, 27, 37
[illegible]ique, 19, 23, 53, 63, 64, 76–80
[illegible]ational, 8, 63, 76–79
[illegible]nternational, 56–57, 79–80

[illegible], attentat contre. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis
[illegible] Traité de, 12
[illegible]e Center. *Voir* terrorisme : attentats contre les États-Unis

[illegible]e, 4, 27, 46, 48, 62, 63, 72

[illegible]erdiction aérienne, 62
[illegible]